



Dirección pública : gestión y legitimidad

Alain Burlaud, Romain Laufer

► To cite this version:

Alain Burlaud, Romain Laufer. Dirección pública : gestión y legitimidad. Ministerio para las Administraciones Publicas, pp.498, 1989, Coleccion Estudios. halshs-00559522

HAL Id: halshs-00559522

<https://shs.hal.science/halshs-00559522>

Submitted on 25 Jan 2011

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Colección
Estudios

MAP

Ministerio
para las
Administraciones
Públicas

Dirección pública: gestión y legitimidad

Romain Laufer
Alain Burlaud

Serie
Administración
General

**DIRECCION PUBLICA:
GESTION Y LEGITIMIDAD**

ROMAIN LAUFER
ALAIN BURLAUD

DIRECCION PUBLICA: GESTION Y LEGITIMIDAD

Traducido por José Luis Marcos Martín

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA

MADRID

1 9 8 9

COLECCION: ESTUDIOS

© by the autor, 1988

Edita: Instituto Nacional de Administración Pública
Ministerio para las Administraciones Públicas

NIPO: 329.89-009-0

ISBN: 84-7088-486-7

Depósito legal: M 37067/1989

IMPRENTA NACIONAL DEL BOLETIN OFICIAL DEL ESTADO
Trafalgar, 27. 28071 Madrid

SUMARIO

| | <u>Páginas</u> |
|--------------------|----------------|
| PROLOGO | 17 |
| INTRODUCCION | 19 |

PARTE PRIMERA

LEGITIMIDAD DE LA DIRECCION

CAPÍTULO PRIMERO: CRISIS DE LEGITIMIDAD EN LAS GRANDES ORGANIZACIONES:

| | |
|--|----|
| Introducción | 25 |
| Sección 1. ^a Evolución del sistema de legitimidad en el sector privado: | |
| 1. Del antiguo al nuevo sistema de legitimidad | 28 |
| 2. La retórica del entorno y la cuestión de la legitimidad ... | 33 |
| a) La teoría de la empresa como un sistema abierto | 34 |
| b) Discusión sobre los poderes respectivos de la empresa y de su entorno | 34 |
| c) Una estrategia concreta de relaciones entre una organización y su entorno | 36 |
| Sección 2. ^a Evolución del sistema de legitimidad en el Sector Público | 37 |
| 1. La evolución del sistema de legitimidad de la Empresa Pública | 38 |
| a) La Empresa Pública, resultado de la contestación del sistema de legitimidad de la Empresa privada | 38 |

| | <u>Páginas</u> |
|---|----------------|
| b) El Informe Nora y la contestación del sistema de legitimidad de la Empresa nacional con carácter de servicio público | 42 |
| 2. Evolución del sistema de legitimidad de la Administración | 43 |
| a) El Estado-Policía y la legitimidad fundada en la naturaleza del poder: el criterio de la potestad pública. | 44 |
| b) Aparición del Estado-Providencia y la legitimidad basada en la naturaleza de los fines perseguidos: el criterio del servicio público | 45 |
| c) El Estado Omnipotente: hacia una legitimidad apoyada en los métodos utilizados; la crisis del criterio | 46 |
| Conclusión | 51 |
| Anexo: | |
| El concepto de legitimidad | 52 |

CAPÍTULO II: DEFINICIÓN DE LA DIRECCIÓN PÚBLICA: HACIA LA NOCIÓN DE MACRO-DIRECCIÓN

| | |
|--|----|
| Introducción | 57 |
| La Dirección Pública no es la Dirección del Sector Público... | 57 |
| La Dirección Pública más allá de las modas | 60 |
| Sección 1. ^a Lenguaje y Administración | 60 |
| Sección 2. ^a Crisis de los lenguajes tradicionales de la gestión pública | 62 |
| 1. La crisis del Derecho | 62 |
| a) El interés general ya no es la panacea | 62 |
| b) Se considera que todos conocen las Leyes | 63 |
| c) Igualdad de todos ante el servicio público | 63 |
| d) La continuidad y la regularidad del servicio público | 64 |
| e) El poder discrecional | 65 |
| 2. Críticas de la Micro-Economía | 67 |
| 3. Críticas de la Macro-Economía | 69 |
| a) Al nivel de la política coyuntural | 70 |
| b) Al nivel de la política a largo plazo | 70 |
| Sección 3. ^a El desarrollo de la utilización de las Ciencias Sociales en la decisión administrativa | 71 |
| 1. Apunte histórico del desarrollo de las Ciencias Sociales aplicadas | 71 |
| 2. Apunte histórico del desarrollo de la política social | 72 |

| | |
|---|-----|
| 3. Las relaciones entre política económica y política social a través de los Planes 5.º a 8.º | 73 |
| a) La política social en el 5.º Plan: política de rentas y equipamientos colectivos | 74 |
| b) La política social en el 6.º Plan: funciones colectivas y grupos-objetivo | 74 |
| c) La política social en el 7.º Plan y las opciones del 8.º Plan | 76 |
| El maximalismo | 76 |
| La visión minimalista: las opciones del 8.º Plan | 76 |
| Sección 4.ª La Dirección como lenguaje | 78 |
| 1. La Dirección como análisis de sistemas | 79 |
| 2. El análisis de sistemas es la construcción de un lenguaje | 83 |
| Sección 5.ª Dirección Pública y Macro-Dirección | 84 |
| 1. Insuficiencia de la definición restringida | 84 |
| La tesis del Estado corporativo | 85 |
| La tesis de la colectivización de la «economía de posición» | 86 |
| 2. La Macro-Dirección o la Dirección Pública en sentido extenso | 87 |
| a) El principio del empresario | 87 |
| b) La Dirección | 88 |
| c) La Macro-Dirección | 90 |
| Definición | 90 |
| Las consecuencias de esta definición | 91 |
| Las características de la Macro-Dirección | 91 |
| Conclusión | 93 |
| CAPÍTULO III: EXTENSIÓN DE LA DIRECCIÓN PÚBLICA: UNA LÓGICA PARA TODOS Y NO PARA TODO | 95 |
| Sección 1.ª Condiciones de aplicación | 97 |
| 1. Delimitación | 97 |
| a) Lo que ya está delimitado | 98 |
| Cuando Ricard y Gaumont legitiman su actuación ... | 98 |
| Darty | 101 |
| Carrefour | 101 |
| El caso de Rhône-Poulenc | 105 |

| | | |
|--------------------------------------|--|-----|
| b) | Lo que está perdido en el «magma administrativo» ... | 107 |
| | Desarrollo de organismos de intermediación en la relación Administración-administrado | 118 |
| | Conclusión sobre la Dirección del formulario | 118 |
| 2. | Identificación | 119 |
| a) | En el caso de la Administración | 119 |
| b) | En el caso de la empresa | 121 |
| c) | Visión amplia del papel de la prensa | 123 |
| d) | Visión amplia de las relaciones entre la organización y el público | 124 |
| Sección 2. ^a | Las críticas formuladas a la Dirección | 126 |
| 1. | Compatibilidad entre Dirección y Sector Público | 126 |
| a) | Clientes y competencia | 127 |
| b) | No hay objetivo cuantificable | 132 |
| c) | Restricciones presupuestarias y estatutarias | 133 |
| d) | Variables que influyen en la utilización de la Dirección en el Sector Público | 134 |
| 2. | Crítica de la aplicación de la Dirección al Sector Privado .. | 135 |
| a) | Críticas del marketing | 135 |
| b) | Posturas IN | 139 |
| c) | Las posturas OUT | 146 |
| Conclusión | | 149 |
| El control de gestión y sus críticas | | 151 |

PARTE SEGUNDA

DIRECCION DE LA LEGITIMIDAD

| | |
|---|-----|
| CAPÍTULO PRIMERO: EL ENFOQUE MARKETING EN EL SECTOR PÚBLICO.. | 157 |
| Sección 1.ª El contenido del marketing público | 158 |
| 1. La lógica de la actuación administrativa y el marketing... | 159 |
| 2. El marketing público: interés de este punto de vista: | |
| a) El marketing público: definición | 161 |
| b) La información al público | 164 |
| c) El estudio del público | 164 |
| d) La distribución del servicio público | 164 |
| e) Definición de una política coherente | 165 |
| f) El sistema de pago indirecto | 166 |

| | |
|--|-----|
| g) La diferencia entre «mercado» y «público» y el concepto de competencia | 166 |
| h) La importancia del factor político | 167 |
| 3. Los dos niveles del marketing público: marketing del producto y marketing de la «caja negra» | 167 |
| Sección 2. ^a Necesidades e indicadores sociales | 170 |
| 1. Del concepto de necesidad al estudio del mercado | 171 |
| a) Los enfoques teóricos de la noción de necesidad | 172 |
| b) Enfoque psicosociológico: las necesidades humanas según Maslow | 175 |
| c) Enfoque sociológico: necesidad y aspiración | 177 |
| d) Conclusión sobre los enfoques teóricos del concepto de necesidad | 177 |
| e) Tipología pragmática de las necesidades sociales | 179 |
| f) Segmentación de los mercados y decisión política ... | 181 |
| 2. Indicadores sociales para la definición de las imágenes y de los productos de la Administración | 186 |
| a) Concepción clásica de los indicadores sociales | 187 |
| b) Los indicadores de la legitimidad organizativa: imagen y producto | 204 |
| Sección 3. ^a El funcionamiento del marketing público | 210 |
| 1. El marketing en la Administración Central: el «marketing fragmentario» | 211 |
| a) El marketing de la Ley | 212 |
| b) Los estudios e investigaciones | 217 |
| Interés de los estudios cualitativos | 223 |
| Los límites del método experimental | 224 |
| Desarrollo de la experimentación social | 224 |
| Límites al «cientifismo» de los dispositivos evaluadores | 226 |
| c) El contacto: información, canalización, atención | 231 |
| La experiencia del Ministerio de Hacienda | 236 |
| Las dificultades encontradas en estas iniciativas | 237 |
| Informática y relación Administración-administrado | 238 |
| La comunicación en la Administración | 241 |
| Las campañas de comunicación en la organización administrativa | 250 |
| Conclusión | 256 |

| | |
|--|-----|
| 2. El marketing en los servicios públicos administrativos: esfuerzos de integración del marketing alrededor de un producto | 256 |
| a) El producto del servicio público | 256 |
| La definición del producto | 257 |
| b) El ciclo de la vida del producto administrativo | 260 |
| c) La fijación de precios | 263 |
| d) La política de comunicación | 267 |
| 3. Los servicios públicos industriales y comerciales | 267 |
| a) El producto | 269 |
| b) Relación entre marketing de producto y marketing de la relación | 270 |
| c) El precio | 273 |
| d) La distribución | 274 |
| e) La organización | 275 |
| Sección 4. ^a Los otros enfoques de la relación Administración-administrado | 276 |
| 1. La contractualización | 276 |
| 2. La negociación | 278 |
| 3. La mediación | 280 |
| 4. La participación | 281 |
| 5. Las asociaciones | 282 |
| Comunicación social: El sentido cívico existe, yo lo he encontrado | 285 |
| CAPÍTULO II: LA GESTIÓN DE PERSONAL EN LA FUNCIÓN PÚBLICA: | |
| Introducción | 291 |
| Sección 1. ^a Selección y formación: | |
| Introducción | 293 |
| 1. El sistema de legitimidad pública y la selección: la oposición | 295 |
| 2. La evolución de los métodos de selección y margen del sistema de legitimidad pública | 301 |
| a) Evolución de los procedimientos de selección en Gran Bretaña, en Alemania y en los Estados Unidos | 302 |
| b) Evolución de los procedimientos de selección en Francia: la eclosión de los no titulares | 306 |
| c) La programación de efectivos | 325 |

| | |
|--|-----|
| 3. El dúo selección-formación | 329 |
| a) La formación requerida antes de la selección | 329 |
| b) La formación posterior a la selección | 332 |
| Conclusión | 348 |
| Sección 2. ^a Remuneraciones: | |
| Introducción | 349 |
| 1. Legitimación de la gestión de los salarios: la búsqueda del mínimo coste | 351 |
| 2. Gestión de la legitimidad de los salarios: la coartada de los reglamentos y de la rejilla indicativa | 357 |
| Conclusión | 364 |
| Sección 3. ^a Relaciones jerárquicas, autoridad y motivación en la FP: | |
| Introducción | 365 |
| 1. La autoridad jerárquica tradicional: | |
| a) El principio de obediencia jerárquica y sus límites ... | 366 |
| b) La obligación de reserva | 369 |
| c) La calificación | 371 |
| d) El sindicalismo de la Función Pública | 375 |
| e) La crisis del sistema jerárquico en la Función Pública | 378 |
| 2. Los retoques introducidos en el sistema jerárquico tradicional | 382 |
| a) La huida y la creación de estructuras paralelas | 382 |
| b) La experimentación de reformas en profundidad | 385 |
| 3. La dirección por objetivos (DPO) | 389 |
| Conclusión | 393 |
| La negociación colectiva: de la empresa al Estado | 394 |
| CAPÍTULO III: EL CONTROL DE LA GESTIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS: | |
| Introducción | 399 |
| Sección 1. ^a Contribución a la definición de un sistema de control de gestión en los servicios públicos | |
| 1. Los objetivos del servicio público y el control de su gestión | 401 |
| a) Los objetivos explícitos | 402 |
| b) Los objetivos internos | 403 |
| c) Los conflictos de objetivos | 404 |

| | | |
|---|---|-----|
| 2. | ¿Existe convergencia entre los sistemas de control de gestión de los servicios públicos y los de las empresas privadas? | 408 |
| a) | La convergencia sector público-sector privado | 408 |
| b) | Las particularidades de los servicios públicos respecto del sector privado | 413 |
| 3. | Los instrumentos de medida y de control de la gestión de los servicios públicos | 415 |
| a) | Control de gestión y lenguaje | 416 |
| b) | El control de gestión, reacción a la «internalización» del poder | 417 |
| Sección 2. ^a Los problemas planteados por la práctica del control de gestión en los servicios públicos | | 420 |
| 1. | La racionalización de las opciones presupuestarias (RCB) y los presupuestos y las cuentas por programas | 424 |
| a) | El «movimiento RCB»: un nuevo estado de ánimo | 427 |
| b) | El «movimiento RCB»: un conjunto de técnicas y un modo de presentación de las cuentas | 429 |
| c) | ¿Debe ser la RCB una racionalización «del margen»? | 436 |
| 2. | Los sistemas de contabilidad analítica en los servicios públicos: | |
| a) | Los objetivos específicos de la contabilidad analítica en los servicios públicos | 439 |
| b) | Las dos nociones claves de la contabilidad analítica: los costes y la producción | 440 |
| c) | ¿Es autónoma la contabilidad analítica respecto de la contabilidad pública? | 442 |
| d) | Los problemas particulares planteados por el tratamiento de las cargas | 443 |
| e) | La articulación de las diferentes contabilidades | 445 |
| f) | Conclusión | 446 |
| 3. | El desarrollo de sistemas de información más flexibles: los indicadores | 446 |
| a) | Metodología de los indicadores | 447 |
| b) | La utilización de las baterías de indicadores | 449 |
| c) | Un ensayo de utilización de indicadores en un marco contable: el método de los excedentes | 451 |
| 4. | La implantación del control de gestión en los servicios públicos | 453 |

| | <u>Páginas</u> |
|--|----------------|
| a) La organización de un servicio de control de gestión . | 453 |
| b) El ejercicio o la práctica del control de gestión | 455 |
| Conclusión | 456 |
| Planificación y gestión presupuestaria en las Universidades | 458 |
| ANEXOS | |
| ANEXO 1: EJEMPLO DE PRESUPUESTO POR PROGRAMAS | 465 |
| ANEXO 2: EJEMPLO DE CUADRO DE MANDO DE LA ASISTENCIA PÚBLICA DE PARÍS | 474 |
| BIBLIOGRAFIA | 481 |

PROLOGO

La Dirección Pública es una disciplina nueva. Como es frecuente en el terreno de la gestión, el triunfo de las prácticas precede a la coherencia de las concepciones. Por eso, consagrar una obra, un manual, a esta materia, supone poner orden en la multiplicidad de los hechos. Mas para poner orden en los hechos hay que poner orden en las palabras y, por lo tanto, dar cuenta del carácter contradictorio de la expresión «management public», que asocia, incluso enfrenta, algo que normalmente está separado: el Sector Público y el sector privado. Estudiar la Dirección Pública es plantearse al mismo tiempo el problema del Sector Público y el de la definición del «management». La Dirección Pública no es la aplicación de la Dirección al Sector Público, es el resultado de la crisis que conoce la delimitación entre Sector Público y sector privado. Esto pone en primer plano un fenómeno social que afecta a la sociedad entera: a las Administraciones, que amplían sus campos de intervención; al desarrollo de las grandes empresas, que se ven obligadas a considerar el aspecto institucional de su existencia; y a la emergencia de un número creciente de organizaciones situadas entre el Sector Público y el sector privado: sociedades de economía mixta, asociaciones, fundaciones, etc. En este sentido, la Dirección Pública afecta tanto a los gestores del sector privado como a los del Sector Público, tanto a la enseñanza de la gestión como a la de las Ciencias Administrativas, y tanto a los actuantes en la acción social como a los analistas de los fenómenos sociales: a los sociólogos de las organizaciones, de la comunicación, también a los especialistas de las Ciencias Políticas.

Si la confusión reinante entre Sector Público y sector privado parece tan difícil de comprender, es porque sobre esta distinción se funda la legitimidad de los principios de actuación que rigen cada uno de estos universos. No es, pues, sorprendente que sea precisamente alrededor de este concepto de la legitimidad, que

se ha vuelto problemático, donde se pueda articular una definición coherente de un modo de gestión apropiado para estas ambiguas situaciones. Este concepto de la legitimidad estará efectivamente en el centro de nuestro análisis. Esperamos que este enfoque en términos de legitimidad arrojará nueva luz sobre los numerosos intentos de aplicaciones y de experiencias de los que se habla en esta obra y ayudará a los lectores a interpretar de forma nueva las experiencias a las que ellos mismos se enfrentarán.

Esta presentación de la Dirección Pública es el resultado de una reflexión y de una enseñanza iniciada hace siete años en el marco de la opción de Economía y Gestión de las Organizaciones Públicas de la Escuela de Altos Estudios de Comercio (HEC), cuando la Dirección Pública estaba en sus comienzos. Hay que resaltar todo lo que hay que agradecer al equipo de enseñantes que se dedicó a desarrollar estas nuevas enseñanzas, a los estudiantes que se han enfrentado a formas sucesivas de esta elaboración y que la han enriquecido mucho, tanto por la vivacidad de su espíritu crítico como por la calidad de los trabajos que se citarán en diferentes pasajes de esta obra. Un trabajo de este tipo no sería, en efecto, posible sin las aportaciones de todos aquellos que han querido hacernos partícipes de su experiencia o, incluso, hacernos participar en ella. Hacemos expreso nuestro agradecimiento a todos los organismos y a todas las personas que nos han ayudado durante nuestra investigación y, sobre todo, especialmente, al equipo Gestion des Organisations Publiques del CESA, al Departamento de Marketing del CESA, al Institut Français de Science Administrative (I.F.S.A.), al Institut International de Science Administrative (I.I.S.A.), al Centre de Documentation de l'Ecole National d'Administration, así como a la *Revue Française de Gestion*.

Romain LAUFER

HEC. Licenciado en Ciencias Económicas, M.A., Ph.D., Université de Cornell (U.S.A.), Profesor asociado en el C.E.S.A.

Alain BURLAUD

ESCP. Experto contable, Doctor en Ciencias de Gestión, Profesor en la Facultad de Derecho, y de Ciencias Económicas de Tours

INTRODUCCION

La Dirección Pública se ha convertido en pocos años en una realidad. Citemos algunos indicios visibles:

— La Administración está a punto de convertirse en el primer anunciante de publicidad, adelantando a los detergentes, a los bancos y a los grandes grupos de la distribución.

— Desde el Informe Nora, en las Empresas Públicas se han producido modificaciones importantes de sus técnicas de gestión.

— Los Ministerios han desarrollado sus servicios informativos de atención al público y de relaciones públicas.

Es, pues, posible hablar a partir de ahora de la Dirección Pública no sólo como de algo que ha de llegar, sino como de un nuevo campo de la Dirección. Este nuevo campo es el resultado del encuentro de dos mundos antinómicos, el del sector privado y el del Sector Público. Si situarse en los confines de los dos universos es una fuente de riqueza para la Dirección Pública, igualmente es un foco de dificultades: en el encuentro de dos culturas cualquier enriquecimiento que se produce no se hace sin desconfianza.

Esta desconfianza está, sin duda, justificada por el hecho de que de una confrontación personal no se sale indemne. Por un lado, el Sector Público no es solamente el lugar donde se desarrollan estas nuevas experiencias, sino su reto. Por otro lado, la extensión de la Dirección al Sector Público conduce a una evolución del propio concepto de Dirección, al introducirla en una esfera donde la maximización del beneficio y la venta de productos no son imperativos categóricos.

La Dirección Pública se sitúa, en efecto, en un cruce de lenguajes y de tradiciones heterogéneas: Dirección y Ciencias de la Organización, de un lado, Ciencias Administrativas y Ciencias Políticas, de otro. Tres vías se ofrecen, pues, para proceder a su exposición:

1. La aplicación mimética en el Sector Público de la experiencia gerencial. Este enfoque, que ha marcado, como era natural, los comienzos de la Dirección Pública, nos parece anticuado.

2. La disolución de la problemática de la Dirección en los lenguajes tradicionales de la Ciencia Administrativa. Este nos parece un segundo escollo a evitar, y ello porque la Ciencia de la Administración es ella misma producto del encuentro de ámbitos tan variados como el del Derecho Público, de la Ciencia de la Organización, de la Historia Administrativa, de la Ciencia Política, etc. (1).

3. La elaboración de una estructura conceptual específica y coherente.

Hemos elegido esta última vía por tres razones:

1. Porque este enfoque permite dar cuenta de la realidad de las prácticas y de su evolución.

2. Porque este enfoque permite profundizar y desarrollar el propio concepto de Dirección, y también, ofrecer a los responsables de las grandes empresas privadas las lecciones que se decantan en la evolución del Sector Público.

3. Porque este enfoque puede inscribirse en el seno del movimiento de constitución de un «marco coherente y razonado» para la Ciencia Administrativa (2).

La primera parte de la obra intentará justificar la legitimidad del uso de la Dirección en el Sector Público.

Después de haber mostrado que ello responde a una necesidad de orden simbólico unido a la crisis de legitimidad con que se enfrentan las organizaciones públicas y privadas, definiremos el concepto de Dirección Pública. Para ello, nos vamos a

(1) Véase CHAVALIER, Jacques, y LOSCHAK, Danièle: *Science Administrative* L.G.D.J., París, 1978.

(2) *Ibidem*.

ver obligados a introducir el concepto de Macro-Dirección con lo que designa aquello en lo que se convierte la Dirección cuando las organizaciones a las que se aplica se hacen muy grandes en relación con su entorno (capítulo 2). En el tercer capítulo, vamos a considerar, con numerosos ejemplos, la dimensión del concepto, es decir, su campo de aplicación, que incluye por igual a organizaciones privadas y a organizaciones públicas.

La segunda parte de la obra está dedicada a la descripción de las aplicaciones de la Dirección en el Sector Público. *Si la Dirección en la Administración es legítima, es porque ésta tiene necesidad de ella para legitimarse. A la interrogación sobre la legitimidad de la Dirección sucede la descripción de la Dirección de la legitimidad.*

En primer lugar, se consideran las técnicas del marketing (capítulo 4). Después, las técnicas del control de gestión (capítulo 6). Sin embargo, no es posible tener una visión realista de las posibilidades de aplicación del control de gestión a la Administración sin describir antes las particularidades de la gestión de su personal (capítulo 5).

Los ejemplos de la obra se refieren a todos los Organismos Públicos e, incluso, a algunos privados. Queriendo elaborar un marco conceptual, nos ha parecido deseable someternos al tratamiento severo del razonamiento *a fortiori*. Por ello, numerosos ejemplos se refieren a las Administraciones Centrales. Si la Dirección puede aplicarse en ellas, puede hacerlo *a fortiori* en los Organismos Públicos, que son más parecidos a la empresa privada. Al contrario, hemos usado, en el capítulo 2, numerosos ejemplos relativos a las empresas del sector privado para mostrar la extensión del campo de la Macro-Dirección.

Choque de dos culturas; son, ante todo, problemas semánticos: como lo demuestran los términos Dirección, marketing y Macro-Dirección.

Sobre las dos palabras de origen inglés, tenemos que aclarar que «management» (3) ha entrado en el Diccionario de la Academia Francesa y que marketing ha sido adoptada por la

(3) El término «management» se ha preferido al de gestión, porque se ciñe más específicamente a las técnicas desarrolladas en la empresa. La palabra gestión se aplica también a la gestión del patrimonio o a la del interés y es el término habitual en Derecho.

Oficina de la Lengua Francesa de Quebec, siempre tan preocupada de garantizar la adaptación correcta a la lengua francesa del lenguaje de los negocios (4) (5).

Sobre el neologismo hemos de confesar que nos encontramos ante la siguiente dificultad, la necesidad de distinguir la Dirección Pública en sentido estricto (Dirección aplicada a una organización del Sector Público) y la Dirección Pública en sentido amplio (el concepto de Dirección que resulta del enfrentamiento entre Dirección y Sector Público, pero cuyo ámbito de aplicación puede extenderse al sector privado). Puede decirse, sin que sea un contrasentido, que la Dirección Pública (en sentido amplio) se aplica al sector privado, por el lugar estratégico que ocupa el público y, en particular, porque su objetivo es la legitimación de la organización ante el público. Nosotros hemos dado a la Dirección en sentido extenso el nombre de Macro-Dirección, oponiéndole al de Dirección, como la Macro-Economía se opone a la Micro-Economía.

(4) Se ha propuesto utilizar los términos «mercática» y «mercadeo». Estos no han sido adoptados por los profesionales en Francia. Además, el *Robert* los define como... ramas del marketing.

(5) Si la traducción al francés del término «management» plantea problemas, éstos se acentúan cuando se trata de buscar un equivalente en el español. En la presente obra se ha optado por el término «dirección», porque la obra generalmente se refiere al «management» público o en la administración pública, lo que desaconseja su traducción por «gerencia». Tampoco cabe recurrir a una expresión compuesta como «gestión directiva pública» que, además de complicar el texto, obligaría a expresiones redundantes como «gestión de la gestión directiva pública». Por otro lado, el término «dirección» permite subrayar un matiz de actuación reflexiva e innovadora frente a la mera «gestión» ejecutiva. (Sobre este punto, V. por todos: C. Paramés, *Introducción al Management*, INAP, 1988, pág. 102.) (N. del T.)

PARTE PRIMERA
LEGITIMIDAD DE LA DIRECCION

CAPITULO PRIMERO

CRISIS DE LEGITIMIDAD EN LAS GRANDES ORGANIZACIONES

INTRODUCCIÓN

La expresión «public management» es contradictoria en sus términos, ya que «management» procede del sector privado y «public» lo hace del Sector Público. Esta contradicción se observa en la actitud de todos los empleados del Estado, que se manifiestan ampliamente ambivalentes al respecto. Esta ambivalencia se manifiesta en un discurso de doble contenido. Por un lado, la Dirección Pública se reconoce como racional, al permitir un mejor funcionamiento de las organizaciones y, por consiguiente, altamente deseable; por otro, se resaltan los obstáculos, tales como el estatuto del personal, las normas presupuestarias de las instituciones públicas y, sobre todo, el rechazo de lo que llevará a aproximar el Sector Público al privado y a considerar a las Administraciones como empresas de negocios. Esta ambivalencia se encuentra también en la idea, muy extendida, de que la Dirección Pública es una moda, interesante como todas las modas, pero pasajera como todas ellas.

Entre tales actitudes destaca aquella que atribuye su justo valor a la resistencia al cambio frente a la alternativa siguiente: o bien la Dirección Pública no es necesaria, y entonces tendrá muy pocas oportunidades de sobrevivir su introducción, o bien es necesaria, y en este caso conviene plantearse seriamente el problema de su significación. Tratar de demostrar *a priori* esta

necesidad es un elemento importante del desarrollo de esta materia. La necesidad de la Dirección Pública se revela cuando se considera el nivel simbólico del funcionamiento de las organizaciones. En efecto, el desarrollo de la Dirección Pública no responde a una moda, sino más bien a una evolución histórica: la de los sistemas de legitimidad que permiten a las organizaciones el ejercicio de su autoridad. Esta evolución procede de la crisis de legitimidad que registran todas las grandes organizaciones, públicas o privadas.

La empresa privada se ve contestada por una parte de la población. Este fenómeno no es exclusivo de Francia o de los países donde la ideología socialista está ampliamente extendida. En los Estados Unidos, centro de la ideología liberal, ocurre lo mismo. Las empresas que detentan un poder importante se ven acusadas de ignorar los efectos que sus acciones tienen sobre el entorno, de no preocuparse suficientemente del consumidor; en una palabra, de sacrificar demasiado en su afán de lucro. En este país se realizó una encuesta entre los estudiantes de Gestión Empresarial para conocer su opinión sobre los fines de la empresa privada. La mayoría deseaba que se concediera menor importancia al beneficio, a la eficacia en la producción y a los ingresos de los ejecutivos, y más a la clientela, a la calidad de vida y a las clases más desfavorecidas (1). El movimiento por la defensa del consumidor y el de la protección del medio ambiente concretan, tanto en este lado del Atlántico como en el otro, la puesta en cuestión de los objetivos de la empresa.

Las empresas han respondido a estos ataques: han creado en ocasiones un «defensor del cliente» encargado de representar en el interior de la empresa los puntos de vista del movimiento «consumidor»; han puesto en práctica actuaciones de relaciones públicas; han elaborado «balances sociales» destinados a tener en cuenta ciertos efectos considerados anteriormente ajenos a su responsabilidad. A la contestación de la legitimidad de su poder, la empresa responde con una nueva preocupación por su «responsabilidad social». Estos hechos son ya conocidos, puesto que están en el origen de las innovaciones más importantes de

(1) LAUFER, Romain: «Organizational Choice of M.B.A.». Tesis doctoral. Universidad de Cornell, 1972.

los últimos años en la gestión de las empresas. Han dado lugar también a una modificación sensible del discurso de los responsables de los grupos económicos más importantes.

Hay que señalar que no sólo el sector privado ha sido objeto de contestación de su legitimidad, ya que se puede observar que ni el Estado, ni las Empresas Públicas están resguardadas contra la puesta en cuestión. Esto puede parecer paradójico al proceder la legitimidad del Estado de las elecciones y de la Constitución y que el juego político regulado por ellas debería permitir la integración de esta contestación en el funcionamiento del Sector Público. Los objetivos de la Administración y del Sector Público, al estar determinados por mecanismos políticos, cuya función es la expresión de los deseos de la población, deberían ser reconocidos como legítimos con facilidad. Sin embargo, vamos a tratar de demostrar que el Sector Público ve también contestada su legitimidad. Son conocidas las acusaciones dirigidas contra la Administración, Bernard Gournay (2) presenta una lista bien elocuente: parasitismo, negligencia, irresponsabilidad, ineficacia, inhumanidad, injerencia en la vida de los particulares, etc. Si el movimiento de contestación a la Administración rara vez se ha presentado de una forma organizada (a pesar del «poujadismo»), está claro que el Sector Público está cada vez en peor situación para poder legitimar su actuación sólo por el origen jurídico-constitucional de su poder. Nosotros queremos desarrollar el punto de vista de que la nueva fuente de legitimidad hay que buscarla de ahora en adelante en una mayor racionalidad económica, lo que significa una mejor utilización de la Dirección en la Administración. El presente capítulo pretende analizar, con la ayuda de conceptos elaborados por la Sociología de las Organizaciones, la noción misma de la legitimidad organizacional, y recordar la evolución histórica de forma que nos permita explicar, en parte, los fenómenos que acabamos de citar. El argumento desarrollado se resume así: toda organización basa su legitimidad en un principio. Cuando este mismo principio se ve fuertemente contestado por la realidad del funcionamiento de

(2) GOURNAY, Bernard: *Introduction à la science administrative*, Armand Colin, 1961.

la organización, ésta se ve avocada a modificar el principio inicial y desarrollar un nuevo discurso que legitime su actuación.

Vamos a considerar sucesivamente la evolución de los principios de legitimidad de la empresa privada, de la Empresa Pública y de la Administración. Daremos en un anexo una definición más teórica del concepto de legitimidad de la organización. Como una introducción previa a la definición de la Dirección Pública que es el objeto del capítulo 2.

Sección 1.ª Evolución del sistema de legitimidad en el sector privado

1. DEL ANTIGUO AL NUEVO SISTEMA DE LEGITIMIDAD

El concepto de legitimidad implica que los medios utilizados para lograr los objetivos de la organización, así como también los propios objetivos, estén en armonía con ciertos objetivos y necesidades aceptados por la sociedad. Ello supone un discurso coherente que expresa esta armonía para todos los agentes sociales. Fue el liberalismo económico y, en particular, la teoría de la competencia pura y perfecta la que aportó el lenguaje en el que se expresa la concepción clásica de la legitimidad de la empresa. Sirve para justificar los objetivos perseguidos por la empresa, el beneficio y los medios utilizados para lograrlos, esto es, el poder de decisión del empresario que se deriva del derecho de propiedad.

La teoría de la competencia pura y perfecta justifica la búsqueda del beneficio individual. La ley económica garantiza que, al perseguir cada uno su máximo provecho, la mano invisible, o la Providencia, conducirá a una utilización óptima de los recursos y a una remuneración de las actividades económicas a su justo precio. Sin embargo, faltaba concretar que esta situación llevaría a una situación de óptimo global para toda la sociedad. Esto fue lo que estableció la teoría del óptimo de Pareto (3).

(3) El óptimo en el sentido de Pareto se define por el hecho de que es imposible mejorar la situación de una persona sin que otra vea la suya empeorar.

La teoría del riesgo del empresario logra justificar la extensión del derecho de propiedad y, fundamentalmente, que el empresario, él solo, pueda definir la política de su empresa y que se apropie de todos los beneficios. Según esta teoría, la empresa puede funcionar sólo porque existe un aportador de capital que está dispuesto a asumir el riesgo de perder su apuesta. Si lo hace, es porque tiene la esperanza de beneficiarse de la ganancia resultante de una buena gestión. El riesgo de pérdida es el que justifica la autoridad del propietario y su derecho sobre los beneficios de su empresa (4).

Sin embargo, con el tiempo, la competencia y la propiedad privada conocen profundas transformaciones. El crecimiento desigual de las empresas y el movimiento de concentración económica conducen a la constitución de monopolios u oligopolios. Este movimiento está acompañado por una separación creciente entre los propietarios y los directores de las empresas. En un estudio realizado en 1932 para el Consejo de Investigación en Ciencias Sociales de los Estados Unidos, Berle y Means analizaron las transformaciones en la propiedad de las empresas privadas (5). Su conclusión fue que la separación creciente entre propietarios y directores tenía importantes repercusiones sobre los fundamentos mismos de la empresa privada: «La institución aquí considerada (la sociedad anónima) exige un análisis, no en términos de empresa privada, sino en términos de organización social: por una parte, ella implica una concentración de poder en el terreno económico comparable con la concentración de poder religioso de la Iglesia medieval o con la del poder político de los Estados nacionales; por otra parte, ella genera interrelaciones de una gran diversidad entre socios con intereses económicos múltiples: el de los propietarios que aportan el capital, el de los consumidores que conceden valor al producto de la empresa, el de los directores que gobiernan el timón del poder.»

Debido a la separación entre propietarios y «directores», el poder en la organización no ha vuelto a estar directamente ligado

(4) KNIGHT, H. Frank: *Risk, Uncertainty and Profit*, Houghton Mifflin Co., Boston, 1921, p. 382.

(5) BERLE, A. A., y MEANS, G. C.: *The Modern Corporations and Private Property* (New York: McMillan, 1933).

al riesgo asumido por el aportador de capital. Es cierto, además, que la quiebra es altamente improbable en las grandes empresas, sea porque su poder sobre el mercado las pone a cubierto del peligro, sea porque en el contexto económico y social contemporáneo no se admite que desaparezca una empresa importante, que ocupa a numerosos asalariados, o juega un papel importante en un sector industrial «estratégico».

Competencia pura y perfecta, dirección de la empresa por su propietario, riesgo de quiebra, eran los elementos necesarios para el establecimiento de la legitimidad de la maximización del beneficio y del poder del empresario. Los fundamentos mismos de esta legitimidad se ven afectados por la evolución económica. La legislación «anti-trust» (6) revela la conciencia que las autoridades americanas tuvieron en seguida del problema y demuestran un esfuerzo por proteger el antiguo sistema de legitimidad. Según Thurman Arnold (7), que dirigió la legislación «anti-trust» durante los años 1938-1943, el verdadero papel de esta legislación era, sin duda, bien diferente del que se proclamaba en la época, a saber, la preservación de la competencia en los mercados. Al comprobar que el período durante el cual la legislación «anti-trust» se desarrollaba correspondía a una fase de progresión espectacular de la gran empresa, formuló la hipótesis de que la legislación podía tener por fin hacer creer al público que la competencia pura y perfecta era todavía la regla del juego en el momento mismo en que comenzaba a desaparecer. Escribió en su obra *The Folklore of Capitalism*: «Las leyes "anti-trust" permitieron a los hombres observar la existencia de organizaciones industriales fuertemente organizadas y centralizadas y creer al mismo tiempo que éstas estaban compuestas por individuos dedicados a la compra y venta en un mercado libre.»

El esfuerzo por conservar el antiguo sistema de legitimidad parece haber sido coronado por el éxito durante más de medio siglo, posiblemente porque los cambios en esta materia son siempre lentos al comprometer al conjunto de la estructura

(6) En Estados Unidos los principales textos son la «Sherman Act», 1890, y la «Clayton Act», 1914.

(7) ARNOLD, T.: *The Folklore of Capitalism*, Yale University Press, New Haven, 1937.

social. Sin embargo, la tendencia al gigantismo, a la separación creciente entre propietarios y directores han minado poco a poco las correcciones introducidas en el antiguo sistema de legitimidad. Las grandes empresas adquieren una dimensión y tal potencia, que sus decisiones tienen un impacto visible sobre su entorno económico, social y natural. Como contrapartida, las reacciones de este entorno inquietan cada vez más a las empresas: leyes «anti-trust» o control del Estado, movimientos de defensa de los consumidores, movimientos ecologistas, son las manifestaciones visibles de una contestación, ya permanente, de la legitimidad de la empresa privada.

La búsqueda de fundamentos nuevos para un sistema de legitimidad de la empresa es desde hace tiempo una práctica habitual. F. H. Goldner (8) propone estos tres elementos complementarios susceptibles de ser utilizados en esta búsqueda: la responsabilidad social, la «trustship» (9) y la profesionalización. La responsabilidad social es un tema muy discutido en los escritos recientes sobre la empresa. Mientras que algunos lo rechazan en un sentido amplio, limitando la responsabilidad de la empresa a la creación de bienes y servicios, otros, al comprobar que, ante la inexistencia de un esfuerzo autónomo por parte de la empresa el Estado podría verse obligado a intervenir, están a favor de la introducción de fines más generales en la gestión de las empresas. La idea de la «trustship» permite fundamentar la autoridad de los directores. Estos últimos pueden ser considerados los «trustees» de los empleados, de los accionistas y de los clientes, interviniendo como árbitros entre sus exigencias contradictorias. En fin, la profesionalización se refiere a la legitimación del poder de los directores por el monopolio de la competencia y del saber.

F. Goldner y A. Touraine comprueban que las grandes empresas y la sociedad en su conjunto se asemejan cada vez

(8) GOLDNER, F. H.: «La grande entreprise dans la société», en *Sociologie du Travail*, 1965 (octubre-diciembre).

(9) Palabra sin traducción en francés. Significa una relación jurídica particular. El *trustee* es depositario de la confianza de los propietarios y del resto de los socios.

más. T. Parsons (10) centraba la diferenciación entre la organización y la sociedad en que la sociedad tiene una finalidad vasta y no explícita. Sin embargo, con el aumento de la dimensión de las empresas, los objetivos de algunas, que llegan a ser tan grandes como ciertos Estados, se hacen ellas mismas ante la presión del entorno y a través de los procesos de diversificación cada vez más «generales». Al mismo tiempo, el gobierno de los Estados tiende a formular objetivos específicos y a formularlos a través de índices cuantitativos: crecimiento del Producto Nacional, reducción del paro, etc. Por consiguiente, en palabras de Touraine, la gran empresa se hace cada vez más institucionalizada y, por ejemplo, la noción de servicio público se manifiesta cada vez más operativa para ese tipo de organización.

Como hemos visto, los objetivos de una organización tienden a variar al tiempo que sus estructuras. Berle y Means se cuentan que se piense que los directores buscan la maximización de los beneficios del accionariado, cuando en realidad cada vez están más separados de los propietarios. La supervivencia de la empresa debería ser en este caso, el nuevo objetivo de la organización y el nuevo fundamento de la motivación de sus miembros. Por eso los economistas han podido desarrollar una teoría del capitalismo gerencial: la maximización del poder de los directores se convierte en el nuevo objetivo de la empresa. Por ejemplo, el economista americano William Baumol ha desarrollado un modelo de comportamiento de la empresa en que el objetivo esencial es la maximización de las ventas, sujeto, sin embargo, a la restricción de un beneficio mínimo. El volumen de ventas determina el poder de la organización, mientras que el beneficio mínimo garantiza su autonomía. Pero al mismo tiempo que tales objetivos aumentan el poder de las organizaciones, desencadenan presiones del entorno que pueden amenazar a la organización; por eso, un sistema de objetivos que conceda una consideración suficiente a la aceptación de la empresa por el público le permitirá expandirse cada vez más. En este sentido, Berle y Means concluyen su estudio proponiendo un nuevo concepto de empresa: «El futuro presentará organismos económicos, de los

(10) Véase más adelante, p. 52, una definición teórica del concepto de legitimidad.

que su prototipo actual es la gran empresa, no sólo en el mismo plano que el Estado, sino es posible que incluso sobrepasándole, como la fuerza dominante de la organización social. Hasta la ley de la empresa (de las sociedades anónimas) bien podría ser considerada como una ley constitucional para el nuevo Estado, mientras que la práctica de los negocios tomaría crecientemente la apariencia de un Gobierno económico.»

Para concluir con la evolución del sistema de legitimación de la empresa privada, podemos seguir las propuestas del economista Kennet Boulding sobre la necesidad del desarrollo de una simbología, de una «imagen» de la organización y de técnicas dirigidas a que el entorno acepte a la empresa. Escribe: «Las organizaciones sociales, sean sectas, partidos o empresas, son siempre el resultado de una imagen consciente o visión, y su historia está fuertemente determinada por esta visión... Bien podría ocurrir que a largo plazo el problema más agudo de las empresas, como el de toda organización, sea el mantenimiento y la alimentación, en particular en el tramo más alto de la jerarquía, de una visión que le dé vida. El desarrollo de los gastos en relaciones públicas realizados por las empresas testimonia la importancia adquirida por los elementos del entorno al margen del mercado. El negocio de las relaciones públicas consiste en vender la empresa, no el producto... y quizás, como de ningún otro factor, el futuro de la empresa privada dependa de la forma en que consiga legitimarse en la conciencia del gran público».

2. LA RETÓRICA DEL ENTORNO Y LA CUESTIÓN DE LA LEGITIMIDAD

Los cambios en la estructura de la empresa que acabamos de recordar, y en particular la evolución de su dimensión, explican parcialmente el exceso de análisis de las relaciones entre empresa y su entorno. Teniendo por su propia actuación un efecto sobre el medio, la empresa sufre directamente las consecuencias en la medida en que ella depende también de su entorno. Este efecto hacia atrás, o *feed-back*, se convierte en el centro del análisis de la acción de la empresa. La sociología de las organizaciones ha formalizado este enfoque de la empresa considerándola como un «sistema abierto» que depende de los intercambios de energía que mantiene con su entorno. Vamos a

considerar la relación entre estos análisis y la legitimación de las empresas.

a) *La teoría de la empresa como un sistema abierto*

Los teóricos de los sistemas abiertos (11) ponen el acento en la importancia esencial de los intercambios entre la organización y su entorno, tanto para concreción de sus productos (*outputs*) como para la adquisición de los recursos (*inputs*) necesarios para su supervivencia. Ellos insisten en particular, en que para sobrevivir una organización, como cualquier otro sistema abierto, debe defenderse en la entropía que caracteriza a todos los sistemas vivientes, y que, por una tendencia al desorden creciente, conduciría a la desintegración de la organización. Para sobrevivir, la organización de producir entropía negativa: las importaciones de energía deben exceder a las exportaciones. Tal visión pone el acento sobre la dependencia que tiene la organización respecto de su entorno y valora las consecuencias de esta dependencia sobre la estructura, el funcionamiento y la evolución del sistema. Este enfoque ha permitido discutir recientemente los problemas de legitimidad, tanto en términos de los objetivos perseguidos por la organización, como en términos de los medios utilizados para lograrlos, en particular al nivel de las estructuras de la organización. En este sentido, la polémica entre Lawrence y Lorsch (12) por una parte, y Charles Perrow (13) por otra, ilustra la forma en que el problema se trata en las obras americanas recientes de sociología de las organizaciones.

b) *Discusión sobre los poderes respectivos de la empresa y de su entorno*

En su libro *Organization et Environnement*, Lawrence y Lorsch tratan de demostrar cómo la estructura de una organización

(11) Véanse KATZ y KAHN: *The Social Psychology of Organizations*, John Wiley, N.Y., 1966, Rice and Miller «Systems of Organizations», Londres, 1966.

(12) LAWRENCE y LORSCH: *Organization and environment*, Irwin, Harvard University Press, 1967.

(13) PERROW, Charles: *Organizational Analysis, a sociological view*, Washington, 1970, p. 192.

puede ser considerada como una respuesta a las presiones del medio, estando definido el medio en su concepción por las condiciones que rigen el mercado, la tecnología y el saber utilizados en la consecución de los objetivos de la empresa.

Comprobaron que, cuando el entorno era percibido como incierto por la empresa, la estructura de la organización tendía a ser más flexible y más descentralizada, mientras que en una situación en la que el entorno se percibía como estable, la empresa tendía a una mayor rigidez y concentración. También resaltaron que las empresas más eficaces, aquellas cuyo éxito económico era mayor, eran quienes tenían las estructuras mejor adaptadas al grado de incertidumbre del entorno. Téngase en cuenta que Burns y Stalker (14) proceden de forma parecida al definir los dos principales tipos de estructura organizativa, la de tipo «mecánico», que funciona con éxito en un entorno estable, y la de tipo «orgánico», adaptada a una situación inestable.

Charles Perrow ha criticado esta manera de razonar basándose en la constatación de que las grandes organizaciones controlan de hecho en gran medida su entorno y en consecuencia no es correcto pensar que están exclusivamente gobernadas por éste.

Parece que el centro del debate es la proposición de que la noción de restricción o de presión del entorno podría utilizarse como fundamento de un sistema de legitimidad en la práctica de la empresa privada. Según Charles Perrow, este análisis conduce a sustituir las restricciones de la competencia pura y perfecta, que se reconoce que han desaparecido en la economía moderna, por las restricciones del entorno, como una contrapartida a la autoridad ejercida por la dirección de las empresas privadas. Si, en efecto, como parece proponer Perrow, la empresa controla su medio en gran medida, ella no corre ningún riesgo y por consiguiente no hay contrapartida suficiente al poder discrecional que ella ejerce. La legitimidad de su poder se torna entonces dudosa.

¿Controla la empresa su entorno o está dominada por él? J. D. Thomson y Mc Ewen proponen una solución a esta alternativa: «Es posible concebir un "continuum" de poderes de

(14) BURNS y STALKER: *The Management of Innovation*, Tavistock Publications, Londres, 1960.

organización, desde aquel en que la empresa controla sus relaciones con el entorno hasta aquel en que ésta es completamente dominada por él.»

A este tipo de razonamiento es al que se puede asociar el análisis desarrollado por Galbraith, según el cual es necesario oponer poderes compensatorios al poder de la empresa: los poderes de los sindicatos de trabajadores y de las asociaciones de consumidores, por ejemplo

c) *Una estrategia concreta de relaciones entre una organización y su entorno*

La concienciación creciente sobre la importancia de las transacciones entre la organización y su medio ha conducido a ciertos autores a desarrollar la idea de que los esfuerzos de una organización por hacer aceptables sus objetivos por el entorno podrían llevarla a un cambio de sus objetivos. Más concretamente, han insistido en que la legitimidad necesaria para la adquisición de los «inputs» ejerce una presión sobre la organización dirigida al logro de una mayor coherencia entre los objetivos de la organización y los de los diferentes grupos sociales que forman su entorno. Thomson y Mc Ewen (15) escriben: «Una situación de constante y necesaria interacción entre la organización y su entorno introduce un elemento de control del entorno en la organización. Mientras que las motivaciones del personal, incluida la de aquellos cuyo papel es el de determinar los objetivos de la organización, pueden ser el beneficio, el prestigio, la elección o la salvación del alma, su esfuerzo debe producir algo útil o aceptable para al menos una parte del entorno de la organización de forma que éste le siga prestando su apoyo.»

Una contribución muy importante sobre este problema la ha aportado Selznick en su estudio sobre la Tennessee Valley Authority (16). Para sobrevivir, a pesar de un ambiente potencialmente hostil, la dirección de la TVA debió elaborar una estrategia de «cooptación» que impidió a una coalición antagonista

(15) THOMPSON, Y. D., y MC EWEN: «Organizational Goal and Environment», en Etzioni, *a Reader in Complex Organizations*, 1969.

(16) SELZNICK: *T.V.A. and the Grass Roots*, University of California, Berkeley, 1949, p. 274.

amenazar a la organización. La «cooptación» consiste en integrar en el equipo dirigente de la organización a nuevos miembros y así hacer fracasar a quienes amenazan su estabilidad y su existencia. Pero, incluso por este expediente de la cooptación, los objetivos de la organización se modifican bajo la influencia del grupo cooptado y el compromiso resultante produce un reparto de poderes que amenaza la autonomía de la organización y la forma en que ella puede responder a las necesidades de otros grupos sociales.

Así pues, se observa que la gran empresa, cuando considera su entorno, se enfrenta con problemas de legitimidad en el nivel de los medios elegidos para lograr sus objetivos, y también incluso en el de la fijación de los objetivos mismos.

Sección 2.^a Evolución del sistema de legitimidad en el Sector Público

El análisis de la evolución del sistema de legitimidad de las empresas privadas podría llevar a pensar que el Sector Público —Empresas Públicas y Administración— escapa a semejante contestación. El nuevo sistema de legitimidad implica que la empresa privada se convierta en una institución consciente de su responsabilidad social, pero ¿no es ésta ya la definición del Sector Público? El beneficio no ha sido nunca el objetivo de la Administración. En un servicio público, la propiedad es colectiva y se ejerce el control político. Todo esto explica, sin duda en parte, que una proporción no despreciable de los estudiantes de Gestión Empresarial, tanto en Estados Unidos como en Francia, manifiesten el deseo de trabajar mejor en el Sector Público que en el sector privado. Sería, por tanto, contrario a la ley histórica que un grupo importante de organizaciones pudiesen ver modificarse su papel sin que fuesen afectados al mismo tiempo los principios sobre los que descansa su legitimidad. El volumen y la variedad de las intervenciones del Sector Público se han desarrollado a un ritmo comparable al de la concentración de las empresas privadas; sería por ello sorprendente que la forma en que su actuación se legitima no hubiese sufrido alguna alteración. Por lo demás, la contestación, elemento motor de estas transfor-

maciones ideológicas, es seguro que existe: burocracia e inhumanidad, despilfarro e ineficacia, son los reproches que habitualmente se dirigen a los servicios públicos. Nosotros queremos demostrar que una gran parte del esfuerzo del Sector Público por legitimar su actuación reside en la noción de la racionalización de su actuación y, de modo más específico, en la importación de técnicas de gestión del sector privado. Por eso se observará esta doble paradoja: mientras que el sector privado debe inspirarse en los fines de Sector Público, éste debe utilizar los métodos del sector privado.

Antes de abordar la cuestión de la legitimidad de la acción administrativa, consideraremos las Empresas Públicas. Estas entidades intermedias entre la empresa privada y la Administración ofrecen un terreno excelente para el estudio de la convergencia de los sectores Público y privado.

1. LA EVOLUCIÓN DEL SISTEMA DE LEGITIMIDAD DE LA EMPRESA PÚBLICA

La polémica sobre el mundo del funcionamiento, del estatuto legal, de las finalidades y de los métodos de las Empresas Públicas ha recibido una amplia publicidad en Francia con ocasión del Informe Nora y de las importantes reformas que desencadenó. Contratos-programa, giro comercial, importación de técnicas de gestión del sector privado, atención prestada a los criterios de rentabilidad, han sido ampliamente discutidas en la prensa. El informe de 1967 sobre las Empresas Públicas puede ser considerado como una síntesis de la puesta en cuestión del sistema de la Empresa Pública. Ahora bien, las propias Empresas Públicas han nacido de la contestación sufrida por el sector privado que acabamos de examinar.

a) *La Empresa Pública, resultado de la contestación del sistema de legitimidad de la Empresa privada*

Si el análisis de la contestación de la legitimidad de la Empresa privada que hemos realizado es exacto, el desarrollo de las Empresas Públicas debería ser el resultado de esta contestación.

Siguiendo el análisis de Marie-France L'Héritou (17), se pueden distinguir tres tipos de argumentos justificativos de la Empresa Pública. El primero, llamado neoclásico, trata de hacerlo por el razonamiento microeconómico: la existencia de excepciones a la regla de que la búsqueda del máximo beneficio por cada agente privado se corresponde con una situación de óptimo para la sociedad. El segundo, que podemos denominar keynesiano, se fundamenta en la insuficiencia de este análisis económico para poner en juego los motivos políticos o sociales que el Estado puede querer imponer a ciertas empresas. El tercero, marxista, se apoya en una contestación todavía más radical del derecho de propiedad y sobre el supuesto de que las luchas políticas son los determinantes de la forma de gestión de estas empresas.

1.º *El análisis neoclásico en términos de excepción.*—El fundamento del antiguo sistema de legitimidad de la empresa privada reside en el análisis clásico del mercado. El desarrollo del Sector Público en este marco es una contradicción que los economistas llamados neoclásicos debían intentar resolver. En esencia, ellos definían tres casos para los cuales la nacionalización conducía a una política de empresa coherente con el bienestar colectivo: el caso de los bienes indivisibles, el de las empresas con rendimientos crecientes y el de los monopolios.

En el caso del monopolio, el análisis clásico admite que el poder de la empresa es suficiente para fijar un precio superior al que correspondería a una situación de óptimo en el conjunto de la economía. El monopolio refleja en esta teoría el tipo de empresa cuyo poder es ilegítimo y contra el que hay que luchar con nacionalizaciones o, como hemos visto, a través de las llamadas leyes antimonopolio. En el caso de las industrias con rendimientos crecientes, la nacionalización es necesaria, porque permite fijar el precio al nivel del coste marginal, aunque éste sea por definición inferior al coste medio, lo que implica que la empresa registrará pérdidas.

En estos dos casos, se comprueba que son los razonamientos económicos los que justifican la gestión por el Estado y que, a

(17) Véase L'HÉRITOU, Marie-France: *Pourquoi les Entreprises publiques?*, Dossiers Thémis, PUF, 1972.

nivel de funcionamiento de nuevas entidades, otra vez es la lógica económica la que permite definir la gestión óptima. En el caso de los bienes indivisibles, es casi lo mismo: se sale poco de la racionalidad económica.

Los bienes indivisibles se caracterizan porque sólo pueden ser «consumidos en cantidades iguales por todos, sea cual sea la suma gastada por cada uno en su adquisición». La Defensa Nacional es el ejemplo típico. En este caso, el Estado debe tomar a su cargo el gasto y cubrirlo con impuestos. De esta forma, si bien es una característica económica del bien la que determina que el Estado lo tome a su cargo, la lógica económica no es capaz de definir la gestión óptima de su producción.

Los economistas neoclásicos han tratado de justificar la contradicción que el desarrollo de las Empresas Públicas parecía representar respecto del sistema clásico. Si las nociones de monopolio y de rendimientos crecientes se acomodaban con naturalidad a su sistema, el concepto de bien indivisible representaba una verdadera falla teórica, para la que sólo daban la explicación de que su ocurrencia se limitaba a ciertos sectores (18).

2.º *El enfoque keynesiano en términos de «interés público».*—Con el análisis keynesiano y su enfoque macroeconómico, el punto de vista del conjunto de la sociedad encuentra su autonomía relativa respecto de los mecanismos microeconómicos. El Estado puede desde entonces, según su apreciación del interés público, tomar decisiones como agente económico autónomo y actuar así de árbitro entre los diferentes grupos sociales, pudiendo llevar sin embargo el libre juego del mercado a un equilibrio con desempleo, alejado del óptimo social.

En este caso, el fundamento mismo de la legitimidad está en cuestión, ya que el Estado, intérprete del bienestar social, se atribuye la posibilidad de intervenir cada vez que lo juzgue conveniente, al margen de la lógica propia del juego de compensación que preside los mecanismos económicos clásicos. Afirma por tanto la noción de un interés público diferente, incluso opuesto, al interés privado.

(18) Una justificación de la gestión por el Estado de estos sectores se puede basar en los atributos de soberanía de éste.

3.^o *El enfoque marxista en forma de conflicto entre intereses de clase.*—La crítica del beneficio ocupa el centro del análisis marxista, correspondiendo su maximización no al óptimo social, sino al provecho de la clase capitalista.

La misma evolución del capitalismo llevaría implícita, por otro lado, una tendencia a la baja de la tasa de beneficio. El Estado, a fin de permitir la reproducción del sistema, dispensaría a una parte del capital de rendir un beneficio, apoyándose para ello en las Empresas Públicas, aumentando con ello la tasa de beneficio del sector privado. Sin embargo, el Estado, al proceder de esta forma, va sentando los fundamentos de una economía no capitalista. Según este enfoque, abiertamente conflictivo, el Estado no es otra cosa que la expresión de la relación de fuerzas entre las clases sociales, y la finalidad de la empresa privada es contestada en cuanto que está ligada esencialmente a los intereses de la clase capitalista. El de la Empresa Pública se juzgará, por su parte, en función de la relación de fuerzas resultante en el propio Estado.

El enfoque keynesiano y el enfoque marxista se aproximan, dado que los dos llevan a cuestionar que la lógica del interés privado sea suficiente para generar un óptimo colectivo. Además, coinciden en ver en el Estado un instrumento esencial para la realización del equilibrio económico y social. Se separan en el momento en que los marxistas, sobrepasando el punto de vista keynesiano, llegan a poner en duda incluso la legitimidad de los objetivos del Estado.

La constitución de un amplio Sector Público en Francia puede ser considerada como una consecuencia de la adición de diferentes tipos de contestación de la empresa privada. Esto es lo que resume el Informe Nora, al resaltar las tradiciones y las esperanzas contradictorias que expresan las nacionalizaciones: «Anticapitalista, la nacionalización debería, para algunos, suprimir el poder económico de los intereses privados, sacar a la empresa de la ley del beneficio y someterla al único imperativo del servicio público... Pero, para otros, la nacionalización no debería ser sólo anticapitalista, debería ser también antiestatista. El Consejo de Administración tripartito debería asignar una representación igual a los asalariados, a los consumidores y al Estado.» Como resultado de la contestación de la legitimidad de la empresa

privada, la Empresa Pública se iba a encontrar con su propia legitimidad contestada.

b) *El Informe Nora y la contestación del sistema de legitimidad de la Empresa nacional con carácter de servicio público*

El Informe Nora distingue las Empresas Públicas del sector competitivo —en el que el Estado les permite una gran autonomía y que se diferencian poco de las empresas privadas— y las Empresas Públicas con carácter de servicio público, sobre las que la influencia del Estado es mucho más fuerte. Lo esencial del Informe Nora trata de esta segunda categoría.

Las Empresas Públicas con carácter de servicio público (S.N.C.R., G.D.F., etc.) constituyen la parte sustancial del Sector Público. Se trata de algunas grandes empresas que gozan de una posición dominante en un mercado determinado. La gestión pública debe garantizar que esas empresas contribuyan convenientemente al objetivo de la colectividad nacional: el bienestar social. A fin de asegurarse de ello, es suficiente con someterlas al poder del Estado. El Informe Nora señala: «Las Empresas nacionalizadas de los sectores de base han sido utilizadas directa y discrecionalmente por los Poderes Públicos al servicio de su política general...». A través de la gestión de las grandes Empresas nacionales, la lógica de una economía dirigida se ha instalado.

De esta forma, la fuente de la legitimidad de la Empresa nacional se convierte en fuente de legitimidad para el propio Estado y se aproxima a la de la Administración. A partir de ese momento la legitimidad se basa en el concepto de servicio público y no en el de rentabilidad.

Las propuestas del Informe Nora condujeron a una mayor autonomía en la gestión de las Empresas Públicas. Se crean los «contratos-programa» en los que los criterios de rentabilidad ocupan una parte importante. El Estado puede siempre compeler a una empresa a participar en la realización de ciertos objetivos, aunque esto es la excepción, y se debe acompañar cada intervención de una evaluación del coste de las medidas exigidas. Esta evaluación permite afirmar que el objetivo buscado no se puede lograr de otra forma más eficaz y menos onerosa.

En este caso, es la legitimidad de la acción de la Administración, según se percibe por la opinión pública, la que se encuentra puesta en cuestión, como lo muestra el pasaje siguiente del Informe Nora: «La imputación del coste de la compulsión al presupuesto del demandante ofrecería numerosas ventajas. Ejercería un efecto disuasorio sobre un demandante poco seguro de la utilidad de su exigencia. Numerosos ejemplos muestran que el demandante se difumina cuando debe ser él quien pague... Permitiría que la Administración tomase conciencia de la magnitud real de las ayudas concedidas a tal o cual fin... lo que no es posible en la actualidad. La opinión pública y, principalmente, los beneficiarios, podrían apreciar la amplitud de los desvelos empleados...»

El Informe Nora vuelve a poner en cuestión la legitimidad automática de una gestión del Estado: el desarrollo del déficit de las Empresas Públicas que hace recaer sobre el presupuesto del Estado y, por tanto, sobre los impuestos, una carga excesiva. En lo sucesivo, no será suficiente saber que las empresas sean gestionadas por el Estado para estar seguros de que ellas cumplen correctamente sus objetivos de servicio público; hay que demostrar los servicios que ellas prestan, y a qué coste. La legitimidad de la acción del Estado se encuentra de esta manera sometida al criterio de la racionalidad económica.

2. EVOLUCIÓN DEL SISTEMA DE LEGITIMIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN

Cuando se examina el desarrollo de ciertas innovaciones en los métodos de Administración —racionalización de las opciones presupuestarias, Dirección Pública, etc.— uno se siente sorprendido por la ambigüedad, incluso por la esquizofrenia de la actitud de la Administración al respecto. Por un lado, su necesidad es ampliamente proclamada. Se multiplican los seminarios especializados, las publicaciones y los equipos de trabajo. Por otro, el escepticismo parece adueñarse pronto de todos los esfuerzos. Así la R.C.B. ha conocido, tras una fama de varios años, una desafección casi completa. Su fracaso mismo ha servido de justificación para nuevos artículos y para nuevos seminarios... En cuanto a la Dirección Pública, las actitudes son posiblemente

todavía más contradictorias; se oscila entre el máximo interés y el escepticismo más completo.

Este es un comentario corriente: «Sería maravilloso disponer de tales herramientas de gestión, pero no es posible aplicarlas a mi Administración, donde los problemas son complejos, los procedimientos son antiguos, avalados por la experiencia y donde las decisiones políticas vienen a trastocar constantemente el orden interno.» Esta es la reacción clásica de la resistencia al cambio. Sin embargo, es posible preguntarse por qué fenómeno la R.C.B. y la Dirección Pública permanecen todavía en candelero, cuando en realidad no son utilizadas por la Administración. Aquí hay que ver, sin duda, una prueba de la crisis de legitimidad a la que se enfrentan las Administraciones.

En efecto, desde hace dos siglos el papel de la Administración y los principios sobre los que descansaba la legitimidad de su actuación han debido cambiar. Esta evolución está claramente representada por la transformación del criterio del acto administrativo en el Derecho Público. En Francia la Administración responde de sus actos ante las Jurisdicciones que le son propias (los Tribunales Administrativos y el Consejo de Estado). Así se garantiza la separación de poderes. La regla que atribuye un conflicto a la Jurisdicción Administrativa define la extensión de la legitimidad de la acción de la Administración. Seguir la evolución de esta regla es, pues, una forma particularmente cómoda de seguir la evolución de esta legitimidad. Se distinguen tres períodos en la historia de la legitimidad de la Administración:

1. El Estado-Policía y la legitimidad fundada en la naturaleza del poder: el criterio de la potestad pública.

2. Aparición del Estado-Providencia y la legitimidad basada en la naturaleza de los fines perseguidos: el criterio del servicio público.

3. El Estado Omnipresente. Hacia una legitimidad fundada en los métodos utilizados: la crisis del criterio.

- a) *El Estado-Policía y la legitimidad fundada en la naturaleza del poder: el criterio de la potestad pública*

La primera fase de la historia de los criterios de atribución se extiende a lo largo de todo el siglo XIX. Ella corresponde al período

de la concepción liberal y clásica del Estado: el Estado-Policía. En este sistema de legitimidad, el Estado, heredero de la soberanía, debe ejercer las prerrogativas —Policía, Justicia, Diplomacia— sin usurpar las libertades públicas y, en particular, el derecho de propiedad que rige la economía. Dejando al contrato de Derecho Privado el cuidado de la regulación de las relaciones económicas, se hacen posibles las condiciones del óptimo económico (y social) definido por los teóricos de la economía clásica.

El criterio del acto administrativo durante este período corresponde adecuadamente a esta visión del Estado: reside en la idea de la potestad pública. Los juristas, desde Lafférière a Barthélémy, sostienen que un acto es administrativo, por un lado, si el Estado se compromete con él como deudor, y por otro, si significa un acto de autoridad, esto es, el empleo de la potestad pública. Este es, según el profesor Vedel, un concepto casi metafísico que significa que el Estado, al proceder de la soberanía nacional, posee una voluntad propia superior por naturaleza a la de los individuos que la componen. En Derecho, él se escapa de la condición común, no responde de sus actos ante los Tribunales de Justicia, y puede emplear la fuerza. Por eso, la Administración, desde el momento en que su actuación se ejerce en el terreno que proviene directamente de la función de soberanía propia del Estado, es legítima, ya que la potestad pública procede de la soberanía nacional por elección. En este período, pues, el origen del poder ejercido es el que legitima la acción administrativa.

b) *Aparición del Estado-Providencia y la legitimidad basada en la naturaleza de los fines perseguidos: el criterio del servicio público*

Con la III República, el Estado se vio forzado a intervenir directamente tanto en la vida social como en la vida económica. Esta extensión iba a contradecir el antiguo sistema de legitimidad según el cual la ley del mercado podía ella sola conseguir el óptimo. Hacía falta justificar que el brazo visible del Estado debía tomar el relevo de la mano invisible del mercado. La autoridad de la potestad pública no podía extenderse a ámbitos externos al concepto clásico de la soberanía sin hacer temer lo arbitrario.

Se buscó entonces un nuevo criterio de legitimidad. En el terreno económico y social, la autoridad del Estado no podía descansar en la naturaleza de su poder, sino en la finalidad perseguida: este es el punto de vista que hicieron triunfar juristas tales como Duguit y Jèze, al desarrollar a comienzos de siglo, el criterio del *servicio público* (a partir de las conclusiones de un célebre «arrêt» administrativo fechado en 1873, el «arrêt» Blanco). Al venir a resolver una crisis de legitimidad de la Administración, este concepto fue muy bien acogido, como lo explica Jacques Chevalier: «El concepto (de servicio público) disfrutó entonces de una fortuna extraordinaria, porque él fundamenta y limita en el plano filosófico los poderes de los gobernantes, constituyendo al mismo tiempo un criterio jurídico de aplicación del Derecho Administrativo. Aún más, tiene una notable claridad en el plano conceptual: el Derecho del Estado es el Derecho de los servicios públicos y, por lo tanto, no sólo toda actividad administrativa constituye en principio un servicio público, sino también sólo una actividad administrativa puede constituir un servicio público» (19).

La Administración no se legitima por el origen de su poder, sino por la finalidad de su actuación.

c) *El Estado Omnipresente; hacia una legitimidad apoyada en los métodos utilizados; la crisis del criterio*

Desde principios de siglo, el papel de la Administración se extendió de forma tal en el terreno económico y social, que el concepto de servicio público no pudo resolver todos los problemas de competencia de los Tribunales Administrativos. Por eso la jurisprudencia debió aislar la categoría de los actos de gestión privada, que aunque realizados por la Administración, debían salir del sistema judicial. Se decidió que la Administración pudiese igualmente celebrar contratos de Derecho Privado y se desarrolló el concepto de servicio público industrial y comercial por el que se someten ciertos servicios públicos al Derecho Común (20).

(19) CHEVALIER, Jacques: *Le Service Publique*, Dossiers Thémis, PUF, 1971.

(20) Véanse en las «Grandes "arrêts" de la Jurisprudencia Administrativa», Long, Weil y Braibant, los «arrêts» Terrier (1903), Société des granits porphyroïdes des Vosges (1912) y Société Commerciale de l'Ouest-Africain (1921).

Si se decide que la regla de *competencia* define un sistema de legitimidad para la Administración, estas precisiones deberían obedecer a una lógica común. De esta forma se podría admitir que, al reconocer la competencia del Poder Judicial sobre ciertos actos de la Administración, se descarta por ello incluso la idea de que la intervención del Estado pueda cambiar profundamente las reglas del juego económico.

Parece que este punto de vista ha prevalecido en las conclusiones del Comisario del Gobierno en el «arrêt» Société Commerciale de l'Ouest-Africain: «Ciertos servicios corresponden a la naturaleza, a la esencia misma del Estado o de la Administración Pública; es necesario que el principio de la separación de poderes garantice su pleno ejercicio, y sus contenciosos serán de competencia administrativa. Otros servicios, al contrario, son de naturaleza privada, y si son prestados por el Estado, sólo es ocasionalmente, accidentalmente, porque ningún particular se encarga de ellos y porque importa garantizarlos por razones de interés general; escapando naturalmente las contestaciones que provoca su explotación de la jurisdicción del Derecho Común».

Pero el desarrollo de las actuaciones del Estado ha adquirido una nueva dimensión desde la Segunda Guerra Mundial. Desde 1945 se asiste en el Derecho Administrativo a la eclosión del concepto de criterio del Derecho Administrativo. La diversidad y la amplitud de las intervenciones del Estado en el terreno económico y social (piénsese en los planes, en el urbanismo, en la evolución de la presión fiscal o en la política industrial). En el curso de este período Bernard Chenot, actual vicepresidente del Consejo de Estado, ha propuesto como criterio del acto administrativo *el empirismo*. Y en efecto, sólo un examen casi fenomenológico permite al jurista distinguir una relación de Derecho Público de una de Derecho Privado.

Sin embargo, tales enfoques no permiten resolver de forma satisfactoria el problema de la legitimidad administrativa. Omnipresente, responsable de la utilización de los fondos salidos del gravamen fiscal, la Administración, de igual forma que la gran empresa no puede ya legitimar su poder con criterios antiguos y acabados, tales como los de la potestad pública y del servicio público.

Ultimamente, Charles Debbasch, profesor de Derecho Público, denunciaba en *Le Monde*, bajo el título «La Administración contra la Ley» (21), una situación de hecho que él desaprobaba: «Esto es así, en definitiva, porque los administradores tienen la convicción de que las reglas del Derecho Clásico están superadas, ya que ellos encarnan de alguna forma la legitimidad, se sienten autorizados a actuar al margen de las leyes.» En lo sucesivo, para este autor, la Administración debería estar obligada a explicar mejor su actuación: «Creemos... que, estando obligada a explicar su actuación, la Administración puede actuar en mejores condiciones y encontrar un mayor apoyo en la opinión pública, apoyo que le es necesario para poder ejercer las importantes prerrogativas que ostenta en el momento presente. Si hace referencia al servicio público, si acepta la tutela de los órganos políticos, representativos de la voluntad popular, la Administración se encontrará con un consenso del que hoy, en muchos casos, carece.»

EVOLUCION DE LOS SISTEMAS DE LEGITIMIDAD

1900 - 1960

| | Antiguo sistema de legitimidad | Antiguo sistema de legitimidad corregida | Hacia un nuevo sistema de legitimidad | Ejemplos de medidas prácticas, elementos del nuevo sistema de legitimidad |
|-----------------|---|--|---|--|
| Empresa privada | <ul style="list-style-type: none"> • Maximización del beneficio. • Riesgo del empresario. • Derecho de propiedad • Competencia pura y perfecta. | → | La responsabilidad social de la empresa | <ul style="list-style-type: none"> • Balance social de la empresa. • El servicio del consumidor en la empresa. • Las relaciones públicas. |

(21) *Le Monde*, 12 de agosto de 1976.

| | Antiguo sistema de legitimidad | Antiguo sistema de legitimidad corregida | Hacia un nuevo sistema de legitimidad | Ejemplos de medidas prácticas, elementos del nuevo sistema de legitimidad |
|-----------------|--|--|---|---|
| Empresa Pública | | <ul style="list-style-type: none"> • Hacia la nacionalización • La gestión por el Estado garantiza la legitimidad de las empresas. | La eficacia de la gestión se hace necesaria para garantizar la legitimidad de las Empresas Públicas. | <ul style="list-style-type: none"> • Los contratos de programas. • La "productividad global de los factores". • La inflexión comercial: el "marketing" de las Empresas Públicas. |
| Administración | Legitimación por la fuentes del poder: el principio de la potestad pública . | Legitimación por la finalidad del poder: el criterio del servicio público . | Legitimación por los métodos del poder: racionalización de la gestión y participación de los usuarios. | <ul style="list-style-type: none"> • La RCB. • Los indicadores sociales. • Utilización creciente de las Ciencias Sociales en la decisión administrativa. • Utilización de las técnicas de marketing. • Preocupación por la adaptación del servicio público a las necesidades de los usuarios. • Comités de usuarios. • Mediador. |

De la misma forma en que la empresa privada, el nuevo sistema de legitimidad no está claramente establecido todavía. Pero, la Administración, al no poder legitimarse ya por la naturaleza de su poder ni por su finalidad, debe cada vez más legitimarse por la calidad de los métodos que emplea. En dos

puntos podrían resumirse los reproches lanzados contra la Administración: el despilfarro y la inhumanidad. La Administración para defenderse de ellos debe mostrar por una parte, que sus métodos son eficaces, y por otra, que en ellos se tienen en cuenta los deseos de los ciudadanos.

1.º *Métodos eficaces: la Dirección Pública.*—Como la presión fiscal crece cada vez más, la Administración sabe ya que su excepcionalidad financiera está siempre expuesta a ser puesta en cuestión. Uno de los primeros criterios de atribución de un conflicto a las Jurisdicciones Administrativas era que no se podía llevar al Estado como deudor ante los Tribunales de Justicia. En el presente, el Estado, tanto acreedor como deudor, es citado permanentemente ante el tribunal de la opinión pública. Por ello, se ve obligado a demostrar que la forma en que se administra sus fondos es racional: lo que significa, por una parte, que se fija metas explícitas, y por otra, que organiza de forma racional los medios para lograrlas. Medir sus objetivos en términos de indicadores sociales (indicadores de objetivos, de resultados o de medios) es, pues, la primera fase de una racionalización de la acción del Estado. La segunda consiste en racionalizar los medios utilizados. A este fin corresponden las técnicas del P.P.B.S. (Planning, Programming, Budgeting System), de la R.C.B. (Rationalisation des Choix Budgétaires), de los Presupuestos por Programas y, por último, más globalmente, el desarrollo de una Dirección Pública. Estas técnicas son, a veces, criticadas por los propios agentes del Estado, que deploran las débiles realizaciones que se han producido; pero ellas juegan también un importante papel simbólico frente a la opinión, deseosa de saber que la Administración se preocupa de las técnicas de dirección de la eficacia.

2.º *Métodos humanos: la participación de los usuarios.*—Hemos visto más arriba cómo un organismo público americano, la Tennessee Valley Authority, debió para legitimar una actuación que iba a cambiar el porvenir de toda una región, proceder a la «cooptación» de los notables locales en su equipo dirigente. A esto se le denomina la participación de los usuarios, moda muy extendida desde hace diez años en Francia. Con el fin de garantizar que las finalidades perseguidas son coherentes

con los deseos de la población, se intenta integrar a ésta por diversos medios en las decisiones tomadas.

La creación de *comités de usuarios* ante los diferentes ministros representa bajo este punto de vista un espectacular esfuerzo para tener en cuenta las preferencias de los ciudadanos, usuarios de los servicios de la Administración. Estos comités se han hecho por otra parte imprescindibles, al multiplicarse en la base las organizaciones de usuarios: agrupaciones nacionales, tales como la Association Française des Utilisateurs de Téléphone et des Télécommunications, o agrupaciones locales, tales como las asociaciones de barrio, en las grandes ciudades. Sobre un modelo que recuerda las asociaciones de consumidores, las asociaciones de usuarios o de afectados constituyen una fuerza de contestación de la acción administrativa. La Administración deberá, ante los hechos, concederles una atención creciente y en los principios, proclamar su deseo de verlas participar en su actuación.

CONCLUSION

Porque son subsistemas del sistema social global, las organizaciones para funcionar deben apoyarse en un sistema de legitimidad coherente. La evolución actual de la sociedad convierte en caducas las categorías sobre las que se fundaban los antiguos principios de legitimidad. Se comparten las ideas de un Galbraith sobre la tecnoestructura o de un Touraine sobre la sociedad postindustrial, no hay más remedio que aceptar un incremento de la complejidad de los procesos y de la confusión de los poderes. Mientras que un sistema de legitimidad bien establecido permite a una organización perseguir su objetivo inicial, una confusión excesiva en el sistema de legitimidad conduce a la organización a tener como objetivo explícito... el establecimiento de la legitimidad de su actuación. Por eso, la legitimidad de la organización debe convertirse en el centro de las preocupaciones tanto de las empresas como de la Administración.

La evolución parece marcada por una convergencia creciente entre la gran empresa privada y la Administración. La primera debe legitimar cada vez más su acción por el carácter social de

sus objetivos y la segunda por el carácter racional de los métodos utilizados. Así se puede avanzar la hipótesis de que a partir de una cierta dimensión, de un cierto poder, de un cierto impacto sobre el entorno, una organización, sea pública o privada, debe ser considerada a través de categorías comunes que bien podrían ser las del fenómeno burocrático.

ANEXO

El concepto de legitimidad

Hasta este momento hemos estado utilizando el término legitimidad sin definirlo de forma teórica. En efecto, los conceptos utilizados en la sociología son cercanos a los que se usan en el lenguaje común. Sin embargo, se impone una definición más rigurosa.

1.º *Definición del concepto de legitimidad de un sistema social.*—Para Talcott Parsons, sin duda el teórico principal de la sociología americana, el objeto de la sociología es el estudio de los *sistemas sociales*. En sus términos, «... un sistema social consiste en una pluralidad de actores individuales que interactúan entre ellos en una situación que cuenta al menos con un aspecto físico o medio ambiental, actores que están motivados por una tendencia a “optimizar las gratificaciones” y cuya relación con la situación que les implica está definida y mediatizada por su relación con un *sistema de símbolos culturales estructurados que les es común*».

La *sociedad* en su conjunto, lo mismo que las *organizaciones*, son sistemas sociales en el sentido de Parsons. Lo característico de una organización es que tiene un fin muy específico, mientras que los fines de la sociedad sólo pueden ser definidos en términos de supervivencia o de optimización de las gratificaciones en general.

La noción de sistema social, desarrollada por Parsons, sobreentiende que cada sistema social está compuesto de una jerarquía de subsistemas interdependientes que tienen funciones más o menos especializadas. Esta dependencia de los subsistemas se hace posible por la existencia de un *sistema cultural de*

símbolos, que permiten analizar la integración de las organizaciones en la sociedad.

Para Parsons, este sistema cultural de símbolos puede convertirse incluso en el punto crucial de un análisis sociológico de las organizaciones: «Una organización será analizada en relación con un *sistema de valores institucionalizado que, ante todo, define y legitima su fin, y por los mecanismos a través de los cuales ella se articula con el resto de la sociedad en la que opera. Las complementariedades funcionales y el sistema correspondiente de normas de legitimación y de valores son los elementos de integración de todo sistema social, desde la sociedad hasta el individuo.*» Así, «el sistema de valores de la organización debe implicar una aceptación del sistema de valores más general perteneciente al sistema de orden superior, a menos de que se trate de una organización desviada, no integrada en el sistema de orden superior... Al nivel de generalidad requerido, el rasgo esencial del sistema de valores de una organización es la legitimación de su lugar y de su papel en el sistema de orden superior...».

Así se pone en evidencia la importancia del sistema de legitimación para la integración de un sistema social y que debe haber una congruencia entre los valores de los individuos, de las organizaciones y del sistema social global. Nosotros vamos a deducir de ello que el análisis de la evolución de las organizaciones exige el análisis de la evolución de los sistemas simbólicos que le son propios.

2.º El funcionamiento del sistema de legitimidad.—Habiendo considerado cómo, en teoría, un sistema de valores es necesario para la vida de un sistema social, vamos ahora a examinar el funcionamiento concreto de tal sistema.

Para ello, se pueden retomar los escritos de Barnard (22) sobre la autoridad, que es uno de los principios esenciales del funcionamiento de un sistema de legitimidad: «La autoridad reside en aquel que acepta el orden y no en la persona de autoridad.»

(22) BARNARD, Chester: *The Function of the Executive*, Harvard University Press, Cambridge Mass., 1950, p. 334.

Si examinamos las condiciones enunciadas por Barnard para que una comunicación autoritaria sea aceptada, descubrimos el funcionamiento concreto de los diversos aspectos del sistema de legitimidad ya descrito. Estas condiciones son:

- a) El «aceptante» puede comprender la comunicación y, de hecho, la acepta.
- b) En el momento de la decisión, cree que ésta es compatible con los fines de la organización.
- c) En el momento de la decisión, cree que ésta es compatible con su interés personal en general.
- d) Es mental y físicamente capaz de ejecutar la orden transmitida.

Las tres primeras condiciones ilustran cómo un «sistema estructurado de símbolos comunes a los diferentes actores sociales» es necesario para el ejercicio de la autoridad. Porque el sistema de símbolos es común a los diferentes actores sociales, permite la comunicación; porque está estructurado de forma adecuada, hace compatible el interés personal de los miembros de la organización con los objetivos de ésta. Se puede profundizar aún más en la comprensión del funcionamiento de un sistema de legitimidad enunciando los mecanismos que, según Barnard, permiten la existencia de la autoridad. Estos mecanismos son tres:

- a) La mayor parte de las comunicaciones que tienen lugar en la organización son coherentes con las condiciones señaladas más arriba (es decir, que la mayor parte de las actividades que en ella se desarrolla son coherentes con un sistema de legitimidad relativamente estable, comparable al descrito por T. Parsons).
- b) Hay en general una «zona de indiferencia» que separa orden inaceptable (es decir, ilegítimo) de orden aceptable (esto es, legítimo). En consecuencia, el concepto de legitimidad no nos da una imagen muy nítida de lo que es legítimo y de lo que no lo es.
- c) Los miembros de la organización tienen en común la preocupación por preservar la autoridad por las gratificaciones que de ella dependen. Esto es el fundamento sustancial de un sistema de legitimidad.

La forma en que un sistema simbólico da fundamento a un sistema de autoridad está ilustrado por lo que Barnard denomina «*la ficción de la autoridad superior*».

Según Barnard, la primera razón por la que esta ficción es necesaria, es que permite «significar de forma *impersonal* que lo que está en juego es el bien de la organización».

La segunda razón procede de que esta ficción comunica las finalidades de la comunicación con las del sistema superior. En consecuencia, la autoridad debe ser aceptada en general. Sin embargo, el grado de aceptación de la «ficción de la autoridad superior» determina el poder de la persona en posición de autoridad que ella legitima.

3.º *La existencia de diferentes sistemas de legitimación.*—Hasta el momento no hemos considerado la posibilidad concreta de la existencia de varios sistemas de legitimación y de su sucesión. Este análisis fue realizado por el sociólogo Max Weber, quien distingue tres tipos de sistemas de legitimación en el gobierno de las sociedades:

— El tipo *carismático*, fundado en la fe que la gente tiene en las cualidades personales de quien da las órdenes.

— El tipo *tradicional*, basado en la creencia en el carácter sagrado del orden social existente.

— El tipo *racional-legal*, apoyado en la creencia en la «legalidad» de reglas normativas, reglas que definen la forma en que se puede designar un responsable y promulgar una ley. Según Weber, los *sistemas de legitimación están sometidos a procesos de cambio*. Un ejemplo de ello se encuentra en el concepto de «conversión del carisma en rutinario». Cuando el jefe carismático desaparece, al estar la autoridad ligada a una persona concreta, es necesario proceder a una transición que permita a su sucesor ser legítimo. En cierto sentido, según Weber, la evolución de los sistema de legitimidad se produce, a lo largo de la Historia, en el paso del carisma a la tradición, después, de la tradición al legalismo.

CAPITULO II

DEFINICION DE LA DIRECCION PUBLICA: HACIA LA NOCION DE MACRO-DIRECCION

INTRODUCCIÓN

La Dirección Pública es una respuesta a la crisis de legitimidad de la Administración en su funcionamiento tradicional. En ello reside su necesidad. Lo que la hace eficaz bajo esta perspectiva es que la Dirección tiene connotaciones de racionalidad; que la participación de los usuarios tiene connotaciones de humanidad; que el marketing público tiene connotaciones al mismo tiempo de la racionalidad de la Dirección y de la humanidad de quien se ocupa de las necesidades públicas.

Pero para que la Dirección Pública pueda representar su papel simbólico, hay que darle un contenido práctico. Esto lleva a plantearnos el problema de la definición de la Dirección Pública.

LA DIRECCIÓN PÚBLICA NO ES LA DIRECCIÓN DEL SECTOR PÚBLICO

La primera tentación es definirla como la *Dirección del Sector Público*. Ello significa que se parte de que el concepto de Dirección es claro, y que lo que hay que definir es que la expansión del servicio público lleva en seguida a desarrollar las especificidades de la Dirección cuando se utiliza en este sector. Toda obra de Ciencia Administrativa incorpora una definición del Sector Público.

Lo habitual es que se apoye en una *definición jurídica* del mismo. Ahora bien, tal aproximación no parece corresponderse con la evolución histórica de los servicios públicos: en la práctica el límite entre el Sector Público y el sector privado es cada vez más difuso.

Una clasificación binaria de las organizaciones en públicas/privadas no se corresponde en efecto con la realidad. Existe un «continuum» que va de la empresa privada al Estado, pasando por los organismos privados encargados de funciones administrativas (Seguridad Social, Asociación para el Empleo de los Cuadros), las Sociedades de Economía Mixta (SNCF, Air-France), las Empresas nacionalizadas, los Establecimientos Públicos de carácter industrial y comercial (EDF, Charbonnages de France, Caisse Nationale du Crédit Agricole, y pronto, la ANPE), los Establecimientos Públicos Administrativos (lo que era hasta ahora la ANPE, o lo que será la Caisse Nationale de Crédit Agricole), los Servicios del Estado que realizan una actividad industrial o comercial (PTT, Arsenaux). Esta lista no es desde luego completa y este corte jurídico no se corresponde necesariamente con la lógica económica. ¿Cómo explicar que Air-France es una Sociedad de Economía Mixta, cuando Air-Inter es una sociedad privada de la que el Estado posee un 50 por 100 del capital? Es más, los saltos de una categoría a otra son demasiado numerosos. Al margen de los ejemplos que se acaban de citar más arriba, se puede mencionar el caso de la ORTF (23), del SEITA y muchos más.

De hecho, el Derecho no permite definir la extensión del Sector Público de una forma satisfactoria para nuestro objetivo. Al mostrarse el Derecho actual incapaz de definir de forma satisfactoria el Sector Público podríamos inclinarnos por una *definición funcional*: pertenece al Sector Público todo organismo que tiene por función la gestión de un servicio público. Pero en

(23) La ORTF debe ostentar sin duda el récord de los cambios de Estatuto. En 1959 se convierte en un Organismo Público del Estado de Carácter Industrial y Comercial bajo la autoridad del Ministerio de Información. En 1963, pasa a ser una Oficina colocada bajo la tutela del Ministerio de Información (cf. sobre este punto: Varii Autores, ORTF, 1973, Press Pocket, 1973, 703 pp.). Por último, en 1970, esta Oficina estalla en siete sociedades de estatuto diferente: TDF, SFP, INA, Radio-France, TF1, A2 y FR3.

ese caso tampoco la distinción podrá satisfacernos plenamente, ya que ella supone que se pueda distinguir de forma clara lo que es un servicio público de lo que no lo es. Aún más, este límite es constantemente criticado en la actualidad. La introducción de la Dirección en un servicio público es vista precisamente por algunos como la señal misma del abandono de la noción de servicio público. Esta argumentación juega un papel esencial en los debates políticos actuales tanto sobre el crecimiento del Sector Público como sobre la legitimidad de la Dirección en el Sector Público. Esto no debería sorprendernos, ya que en el capítulo precedente hemos visto que a cada período histórico distinto corresponde una forma diferente de definición del Sector Público. El cuadro de la página anterior representa la evolución resultante de la hipótesis formulada más arriba.

| Período histórico Cualificación del Estado | La legitimidad pública procede de | Naturaleza de la delimitación del Sector Público |
|---|--------------------------------------|--|
| Estado-Policía | La fuente del poder | Jurídica |
| Estado-Providencia | La finalidad del poder | Funcional |
| Estado Omnipresente ... | Los métodos del poder | Naturaleza métodos |

Los propios métodos, y en particular los de la Dirección Pública, deberían permitir la delimitación del Sector Público. Llegamos de esta forma a una definición de la Dirección Pública como método de delimitar el Sector Público, como el lugar de aplicación de este método. La paradoja no nos debería sorprender, puesto que la crisis de legitimidad tanto del Sector Público como del sector privado es, ante todo, una crisis de la separación entre Sector Público y sector privado.

La Dirección Pública debe en estas condiciones aplicarse tanto a los organismos políticos como a los organismos privados, tanto a las empresas como a las Administraciones.

La Dirección Pública es el modo de gestión que desarrollan las organizaciones cuyo modo de legitimidad tradicional se ha vuelto parcialmente inoperante.

LA DIRECCIÓN PÚBLICA MÁS ALLÁ DE LAS MODAS

Ya hemos tenido ocasión de recordar la forma en que la Dirección Pública tiende a ser considerada en la Administración como una más de las muchas modas administrativas que se han sucedido. De hecho, existe el peligro de que a una saturación de algunos años le siga una desafección debida a la persistencia en lo esencial de las antiguas prácticas administrativas. La reforma administrativa amenaza la inmovilidad de las estructuras de la misma forma en que una serpiente de mar inquieta a la población: quizá vista, siempre temida, pronto olvidada. Y sin embargo, la Administración cambia, y desde 1945 cada vez más por el impacto de la importación de técnicas de gestión del sector privado: Oficina de Organización y Métodos, Racionalización de las Opciones Presupuestarias y ahora la Dirección Pública.

Si la Dirección Pública es una aplicación, una simple reproducción de la andadura de la gestión en el sector privado, se puede prever ya su próximo fin. Si por el contrario, se define la Dirección Pública como lo que permanece después de los diferentes avatares que acabamos de recordar, se trata al contrario de una dimensión estructural de la evolución de los modos de gestión pública (y privada). Por esta razón, la definición de la Dirección Pública nos lleva a tener que interrogarnos sobre el concepto mismo de Dirección, a fin de dar una definición suficientemente general y conceptual que pueda ser reconocida a través de sus diversas encarnaciones. Nosotros proponemos que se vea en la Dirección Pública un lenguaje administrativo particular, siendo la Dirección Pública aquello en lo que se convierte en lenguaje cuando la organización que lo utiliza tiene una dimensión importante en relación con su entorno social. Por ello, proponemos llamarla Macro-Dirección.

Sección 1.^a Lenguaje y Administración

Una organización se caracteriza por la cooperación de un grupo de individuos en la búsqueda de un objetivo: esto supone la división del trabajo entre los diferentes miembros de la organización. Administrar una organización, ya se trate de

gestionar, de dirigir, de ejecutar o de definir los programas, es utilizar un lenguaje que permite la división del trabajo.

Por este lenguaje, el conjunto de los miembros de la organización tienen una imagen común de la realidad sobre la que actúan; con ese lenguaje, puede repartirse y coordinarse las tareas; con ese lenguaje, se hace posible la comunicación entre los miembros de la organización.

Definir la Administración como un lenguaje no es nuevo. Si hubiese que encontrar un precursor de este tipo de enfoque, se trataría sin duda de Chester Barnard, que fue profesor en la Harvard Business School después de haber presidido la Bell Telegraph and Telephon Company. En su obra *The Fonction of the Executive* (24), desarrolla un análisis del funcionamiento de las organizaciones que iba a convertirse en la fuente de lo que se ha venido a denominar «enfoque en términos del proceso de decisión», donde se ilustran Herbert Simon (reciente premio Nobel de Economía), March y Cyert (25).

Hemos mostrado ya en el capítulo precedente cómo la teoría de la autoridad de Barnard aclaraba el funcionamiento de la legitimidad de la organización. En resumen, un lenguaje administrativo, para funcionar bien, deberá tener las características siguientes:

1. Debe describir las cosas en términos de la actuación de la organización sobre esas cosas.
2. Los que participan en su puesta en práctica deben estar de acuerdo en que ese lenguaje describe bien la realidad.
3. Los que participan en su puesta en práctica deben estar convencidos de que ese lenguaje permite actuar legítimamente, y que sus intereses, los de la organización y de la sociedad son globalmente compatibles.

La crisis de legitimidad de las Administraciones induce una crisis de los diferentes lenguajes que ellas utilizaban hasta

(24) BARNARD, Chester: *The Fonction of the Executive*, Harvard University Press, Cambridge, 1958, p. 334.

(25) SIMON, Herbert A.: *Administrative Behaviour*, Mac Millan, Nueva York, 1958. MARCH, James S., y SIMON, Herbert A.: *Les organizations*, Dunod, París, 1969, p. 244. CYERT, Richard M., y MARCH, James S.: *Processos de décision dans l'entreprise*, Dunod, 1970.

ahora: Derecho, Micro-Economía, Macro-Economía. Nuevos lenguajes aparecen para llenar el vacío creado; se trata del lenguaje de las Ciencias Sociales (Sociología y Psicología) y del lenguaje de la Dirección, que son dos aspectos esenciales de la Macro-Dirección.

Sección 2.ª Crisis de los lenguajes tradicionales de la gestión pública

Hasta el presente, el lenguaje administrativo ha estado dominado por el Derecho. Sin embargo, a medida que el Estado abandonaba su papel de Estado-Policía para intervenir como Estado-Providencia el lenguaje de la Economía ha ocupado un espacio creciente, sea a través de las teorías microeconómicas, sea a través de la Macro-Economía de los análisis keynesianos. Ahora bien, estos tres lenguajes se enfrentan a una crisis que se corresponde con la crisis de legitimidad del capítulo precedente.

1. LA CRISIS DEL DERECHO

Todos los grandes principios del Derecho, más allá de la crisis del criterio del Derecho Administrativo, están puestos en cuestión por la evolución del mundo contemporáneo.

a) *El interés general ya no es la panacea*

Todavía ahora el argumento esencial que justifica los actos administrativos se apoya en que se producen en virtud del principio del interés general. Esta fórmula, equivalente moderno del «*tel est notre bon plaisir*» del Antiguo Régimen parece cada vez menos aceptable. Así De Laubadère escribe (26): «Algunos han pensado poder contentarse con retener como concepto del Derecho Administrativo la noción de *la utilidad pública o del interés general*. Pero, si bien este concepto anima efectivamente a todo el Derecho Administrativo, su alcance es demasiado general para poder servir de criterio preciso para la aplicación del

(26) *Tratado de Derecho Administrativo*, tomo 1, Andre de Laubadère, 1976, LGDJ.

Derecho Administrativo y para la competencia de la Jurisdicción Administrativa.»

b) *Se considera que todos conocen las Leyes*

Este principio fundamental del Estado de Derecho que sitúa de oficio a todos en un marco legislativo común, también se ha batido en retirada. Ante la complejidad de las leyes, reglamentos y circulares y la multiplicación de las intervenciones del Estado en todos los terrenos, creando una maraña de normas que el más dedicado especialista difícilmente puede dominar, se ha llegado a proclamar el principio inverso, a saber «nadie conoce las leyes» (27). Así Jean-Jacques Philippe, recordando las relaciones del Fisco con el público, propone desarrollar la información al público, establecer organismos consultivos a todos los niveles y permitir la celebración de debates contradictorios antes de cualquier contencioso.

La conciencia de la ineficacia de la pura represión conduce igualmente a desarrollar el marketing de la Ley, siendo ésta cada vez más anunciada y comentada por los medios de comunicación, los cuales ocupan ventajosamente el lugar del anuncio administrativo. Recordemos la proposición de Barnard: para que un orden sea aceptado, es necesario que sea comprendido y que su ejecución sea posible. Cuando el Estado multiplica sus exigencias, debe asegurarse de que los ciudadanos, incapaces de asumirlas, no vayan, para defender su interés, a atentar contra su autoridad. (Véase, por ejemplo, las dificultades de aplicación encontrada por el Impuesto Profesional y la Tasa Coyuntural, llamado «Serisette»).

c) *Igualdad de todos ante el servicio público*

Este principio se invoca generalmente para demostrar que las técnicas de gestión, y en particular el marketing, y su enfoque en términos de segmentación, son incompatibles con el funcionamiento de los servicios públicos. De hecho, el marketing resalta

(27) Véase el informe de la Jornada de Estudio sobre la Relación Administración-Administrado, celebrada en el CESA el 19 de noviembre de 1979 y publicado en *Equipement Logement Transport*, núm. 10, enero-febrero 1979. ENA, promoción, abril 1979, núm. 80.

que los ciudadanos tratados igualmente, son en realidad (psico-sociológicamente) desiguales ante el servicio prestado. La acomodación del servicio a los diversos segmentos diferenciados de la demanda parece ser la única forma de garantizar la igualdad de hecho (28). Se señala (29) que, si el principio de igualdad domina el funcionamiento del servicio, debe ser matizado por «la consideración de las diferencias de posición que puedan existir entre los usuarios». La igualdad se convierte así, de principio jurídico en un problema práctico planteado a la gestión administrativa.

d) *La continuidad y la regularidad del servicio público*

Los cambios técnicos, demográficos y sociales son de tal magnitud que el entorno cambia rápidamente. ¿Qué significa ahora la continuidad del servicio público, cuando las poblaciones han cambiado, cuando se han construido otras ciudades, cuando los pueblos se vacían de gente? Los modos de satisfacción de las necesidades se transforman a igual ritmo que las mismas necesidades; autopistas, nuevas ciudades, TGV, son un elemento de discontinuidad en el tejido social, haciendo más compleja la aplicación del principio, como lo demuestra, por ejemplo, la redefinición del mapa escolar. La continuidad del servicio público es un concepto que se vuelve más complejo; sin embargo, su vigencia está garantizada, si su prestación es aceptada por el público. El Estado acepta la responsabilidad de la continuidad del Servicio Público, reacomoda constantemente los servicios públicos y tiene que apoyarse más en un análisis práctico de las necesidades que sobre un principio del Derecho (30).

(28) Véase más adelante, en el capítulo sobre el «marketing» público, capítulo IV.

(29) Artículo «Servicio Público», *Encyclopédie Universalis*, tomo IV.

(30) Desde la óptica estricta del jurista, la argumentación presentada puede ser contestada diciendo que el sentido técnico de sus conceptos no es el del sentido común. En particular, el sentido técnico está definido por la forma en que el juez puede hacer uso del concepto, forma que rubrica la Jurisprudencia. La Ciencia Jurídica tendría su lenguaje como la Ciencia Física, un lenguaje que sólo se comprendería rigurosamente desde su propia lógica interna. Pero, justamente parece que el Derecho es diferente de la Física porque su lenguaje tiene una

e) *El poder discrecional*

El 5 de marzo de 1977 se celebró un coloquio en el Instituto de Ciencias Administrativas (IFSA) sobre el poder discrecional de la Administración (31).

Este es, según el presidente Kahn, «de una manera general... percibido como una anomalía que se ha tratado a veces de justificar por la necesidad de la actuación administrativa y que algunos autores —yo pienso en la paradoja de M. Venezia— incluso han intentado en erigirla en principio de esta actuación, pero que no responde ni a las exigencias modernas de la democracia, ni a la racionalización del proceso de decisión. El poder discrecional se presenta como un poder ilimitado, omnipotente y onnipotente: la tarea de la jurisprudencia ha sido siempre la de reducir su ámbito y de reglamentar su ejercicio». La evolución del Derecho del poder discrecional parece corresponder a la evolución en tres tiempos ya indicada de la legitimidad pública:

1) En un primer período, al lado de los actos de Gobierno se sitúan los actos de Alta Administración o de pura administración sobre los que se cuestionaba, si no escapaban al recurso por exceso de poder (32). Este parece corresponder a la época del criterio de la potestad pública.

2) La doctrina jurídica criticaba la idea de que los actos administrativos pudiesen escapar al control jurídico. Mas, ni Laferrière (1887) ni Michoud (1913) podían definir de forma precisa el ámbito del poder discrecional. Según el presidente Jean Kahn, es hacia 1930 cuando se elabora una teoría basada en un análisis de la decisión. La decisión administrativa, medio de llegar a un fin frente a una situación de hecho dada, era discrecional si, y sólo si, la apreciación y la cualificación de los hechos no eran controlados por el juez (pudiendo ser objeto de un control jurídico la legalidad del fin perseguido y la exactitud

relación más estrecha con el lenguaje común, que no es otra que la relación entre legalidad y legitimidad. «Nadie desconoce las leyes» es un principio del Derecho, no de la Física.

(31) Véase *Cahier*, núm. 16 del IFSA, Ed. Cujas, 1978, artículo de Jean Kahn, p. 9.

(32) Véase *Cahier*, núm. 16 del IFSA, Ed. Cujas, 1978, artículo de Jean Kahn, p. 10.

de los hechos). Esta proposición refuerza la distinción entre el juicio de oportunidad y el juicio de legalidad. Este punto de vista parece que corresponde al espíritu del criterio del servicio público: la finalidad de los actos está siempre controlada, porque en ella reside el criterio de la pertenencia a la legitimidad pública.

3) El tercer período (actual) se caracteriza por el desarrollo de situaciones donde la apreciación de hecho domina el acto administrativo, cuyos fines parecen menos fácilmente penetrables: urbanismo, ecología, inmigración, son hitos privilegiados de su desarrollo (33). Frente a este desarrollo, el juez ha intentado luchar extendiendo el ámbito de la legalidad a lo que anteriormente era calificado de ámbito de la legalidad. La extensión de este control se enfrenta, sin embargo, con una dificultad que no es «ni de orden técnico, ni de orden político: es completamente de orden jurídico, porque este control sólo tiene sentido si el juez ha de expresar o sugerir la norma en la que él basa su decisión» (34).

Mas esta capacidad tiene límites, los cuales han llevado al Consejo de Estado a elaborar teorías tales como las del error manifiesto de apreciación o la del alcance excesivo a uno de los intereses en presencia (35). Según Guy Braibant, por este camino se trata de «controlar lo que es excesivo, lo que es desmesurado, lo que le parece al juez irrazonable, siendo sólo el error manifiesto un caso particular de esta teoría más general». Esta tendencia que surge del buen sentido y del sentido de la equidad encuentra, sin embargo, una dificultad jurídica señalada por el presidente Kahn: ella sólo es posible si el juez está «en condiciones de discernir y de enunciar las condiciones de hecho en las que la decisión puede legalmente intervenir, si él no está dispuesto a hacer este trabajo, su control se ejerce al azar, sin principio, esto es, de una forma que no es la del control de legalidad». Esta discusión parece situarse en el marco de la crisis del criterio del Derecho Administrativo: frente a la extensión de la intervención administrativa, el control de oportunidad de los

(33) Véase *Cahier*, núm. 16 del IFSA, Introducción de M. G. Braibant.

(34) Véase KAHN, Jean, p. 11.

(35) Véase BRAIBANT, G., p. 60.

actos y de la calificación de los hechos se hace cada vez más necesario, al tiempo que el lenguaje jurídico normativo se muestra cada vez menos capaz de tipificar estos actos y estos hechos.

Si bien todos estos principios jurídicos mantienen su utilidad en el funcionamiento del contencioso jurisdiccional, han perdido mucha de su eficacia en su aptitud para guiar la decisión administrativa.

El más antiguo de los sustitutos del lenguaje jurídico de la Administración ha sido la economía política. Sin embargo, la evolución histórica descrita en el capítulo precedente ha engendrado igualmente una crisis tanto en la Micro-Economía como en la Macro-Economía.

2. CRÍTICAS DE LA MICRO-ECONOMÍA

Como hemos visto en el capítulo precedente, el modelo puro de la Micro-Economía se encuentra cada vez más alejado del funcionamiento concreto de la economía privada. Mercados perfectos, racionalidad de los consumidores, ausencia de externalidades y de actuación pública son tantas hipótesis necesarias para el concepto del óptimo social en el sentido de Pareto, que se alejan de una descripción realista de las condiciones actuales de la vida económica.

A estas dificultades encontradas por el modelo micro-económico en el sector privado se vienen a añadir otros obstáculos, cuando se trata del Sector Público.

Ante todo, la Micro-Economía trata con bienes divisibles, mientras que en el caso de la economía pública habitualmente se trata con *bienes colectivos*, que se caracterizan por el hecho de que todos deben consumir la misma cantidad de los mismos. Por ejemplo, ningún ciudadano podría elegir consumir menos Defensa Nacional de lo que le impone la opción pública. Esta indivisibilidad de los bienes públicos tiene otro aspecto: por el juego del pago indirecto es un conjunto complejo de bienes, y no un producto bien identificado, lo que es «comprado» por el ciudadano. Esto induce al «consumidor» a percibir su situación como dándole derecho a un cierto número de prestaciones.

A estas dificultades vienen a añadirse aquellas que resultan de la hipótesis de que el comprador conoce las alternativas existentes. En el ámbito de la economía política, esta hipótesis difícilmente puede sostenerse. En numerosos casos, el producto constituirá una innovación sobre la que los consumidores difícilmente podrán pronunciarse: ciudad nueva, nuevo sistema hospitalario, etc. Se debe acudir a los especialistas: médicos, en el caso de la salud; ingenieros, para la energía; urbanistas, para las ciudades, etc.

La *complejidad del producto público* va más allá de estas consideraciones: cuando se define un programa de enseñanza, por ejemplo, el efecto esperado dependerá, por una parte, de los medios puestos en juego, y por otra, de los factores ambientales (el nivel cultural de los padres). Esto es, los ciudadanos no están en condiciones de evaluar que estos programas tienen por objeto la transformación profunda de aquellos a quienes se dirigen. En todos estos casos, *la incompetencia del público* le hace muy poco apto para formular una opción según el modelo del mercado.

En fin, el modelo microeconómico no permite definir una demanda colectiva apoyándose en la agregación de las demandas individuales. De forma general, la Micro-Economía descuida la interdependencia de las demandas cuando la presión hacia la conformidad es un fenómeno esencial en los procesos sociales. Esto ha llevado al economista americano Duesenberry a la formulación de un modelo que tiene en cuenta esta dimensión (36) de los comportamientos económicos. Esta misma preocupación de realismo lleva a denominar en economía «efecto Veblen» al hecho de que (como enseña el «marketing») un producto puede ser tanto más deseado cuanto más caro es, lo que permite a los «snobistas» del consumo ostentoso satisfacerse. De forma más explícita para la economía pública, el problema planteado es saber cómo, partiendo de curvas de demanda individuales, agregarlas (y una simple suma, como acabamos de ver, no sería suficiente), a fin de obtener una regla de decisión a nivel de la colectividad. A este respecto, el teorema de Arrow indica que es imposible construir una función de bienestar social partiendo de

(36) DUSENBERRY, James S.: *Saving and the Theory of Consumer Behaviour*, Oxford University Press, 1967, p. 128.

curvas de utilidad individuales, si se les exige que sean consistentes (transitiva) y no dictatoriales (permitiendo satisfacer a personas diferentes), y si se eliminan las comparaciones interpersonales de bienestar (37). La búsqueda de tales comparaciones lleva a la construcción de indicadores sociales subjetivos, que son uno de los elementos de la Dirección Pública.

Para responder a estas objeciones se ha propuesto, primero en los Estados Unidos, después en otros países, *el sistema de «Vouchers»*. Este consiste en sustituir las subvenciones en equipamientos públicos por derechos concedidos a los ciudadanos en forma de cheques (*Vouchers*), de manera que puedan expresar sus demandas según procesos que se acercan significativamente a los del mercado. Sin embargo, este sistema no está libre de inconvenientes. El problema de la incompetencia continuaría planteándose, ya que a menudo es difícil estar bien informado antes de haber usado el servicio. La búsqueda de información es cara, y por este camino, las desigualdades sociales se reintroducirían en el sistema. Además, para ser eficaz, un servicio colectivo debe ser ofrecido en un ambiente favorable, tanto material (transportes) como social. Por último, se podría ver en tal sistema un impedimento para las innovaciones revolucionarias que obligarían a asumir un riesgo demasiado grande a las entidades que eligiesen esa orientación (38).

3. CRÍTICAS DE LA MACRO-ECONOMÍA

Una forma de escribir la historia sería decir que la Macro-Economía y, en particular, el enfoque keynesiano se ha desarrollado por la incapacidad manifiesta de la Micro-Economía de resolver los problemas de la economía pública. Por ello, teniendo en cuenta el carácter esencial y singular del Estado en la economía, una teoría del Estado intervencionista o Estado-Providencia debía suceder a la ficción, ya caduca, del Estado-

(37) Para un desarrollo completo de estas cuestiones, véase: «L'approche contemporaine de la valeur en finances publiques», Xavier Greffe, *Economica*, 1972.

(38) Se puede igualmente analizar este sistema de cheques o bonos que dan derecho a una cierta categoría de servicios, como una moneda especializada propia de un sector de la actividad.

Policía. Numerosas herramientas de la gestión económica del Estado y, en particular, la contabilidad nacional han salido de esta corriente de pensamiento.

Sin embargo, este enfoque conoce a su vez un período de contestación que, no por ser más reciente, es menos radical. Esta se refiere a dos puntos principalmente: el primero, relativo a la política coyuntural; el segundo, relativo a la política a largo plazo.

a) *Al nivel de la política coyuntural*

La política en materia de gasto público debe garantizar un equilibrio de pleno empleo. El desarrollo crónico de la inflación ha hecho insuficiente este tipo de medida. Ante controlar la inflación y garantizar el crecimiento, los responsables de la economía han debido aceptar ver desarrollarse conjuntamente el estancamiento y la inflación. Esta limitación de la eficacia de la política económica se ha vuelto todavía más ardua por la permeabilidad de la economía a la coyuntura económica internacional, que convierte en ilusorio el control de los agregados nacionales.

b) *Al nivel de la política a largo plazo*

La política económica, después de la Segunda Guerra Mundial, estaba basada en el crecimiento rápido del Producto Nacional Bruto. Desde los *años sesenta*, este enfoque cuantitativo es puesto en cuestión, en particular, por el Club de Roma, que llama la atención sobre el problema planteado por la limitación de los recursos naturales. Este análisis apoyaba a los movimientos ecologistas que se convertían en los defensores de los recursos naturales y del medio ambiente dañado por la industria. La polución y, en general, todas las externalidades se convierten en objeto de las críticas dirigidas a la sociedad de consumo. El PNB, se argumentaba, debe medirse teniendo en cuenta los perjuicios que vienen a reducir el bienestar de la población. Los indicadores económicos cuantitativos son puestos en cuestión y se elaboran indicadores sociales desde finales de los años sesenta.

Se vuelve a poner en causa la idea del crecimiento y, con ella, la idea de que la abundancia permite repartir un pastel cada vez

mayor entre los ciudadanos. El crecimiento era uno de los elementos que garantizaba el concurso de todos en la producción; la desigualdad y el paro se convierten en temas importantes (39) y el crecimiento cualitativo se presenta más que nunca como el sustituto del crecimiento cuantitativo. Ahora bien, lo cualitativo es, sin ningún género de dudas, lo que mejor captan Ciencias Sociales, tales como la sociología y la psicosociología.

Sección 3.^a El desarrollo de la utilización de las Ciencias Sociales en la decisión administrativa

Parece que la visión de Auguste Comte, que indicaba que el futuro está en la sociología, y en aquellos que la dominan, está a punto de realizarse. Ciertamente, la economía política es todavía una preocupación esencial de nuestro tiempo, pero no puede negarse que las preocupaciones sociales, el saber sociológico y la psicosociología, y su utilización por la Administración, y también por las empresas, se han desarrollado de forma importante. Esto es debido tanto a la multiplicación de las intervenciones del Estado en materia social como al hecho de que en la ejecución de sus políticas, en particular, en su relación con el público, el Estado usa de forma creciente técnicas ya utilizadas por el sector privado bajo el nombre de marketing: estudio del público, política de comunicación, etc.

1. APUNTE HISTÓRICO DEL DESARROLLO DE LAS CIENCIAS SOCIALES APLICADAS

Desde un punto de vista histórico, no carece de interés el resaltar las primeras experiencias (40) de aplicación de las Ciencias Sociales a la solución de problemas prácticos. Así desde la segunda mitad del siglo XVIII, John Howard, reformador de las prisiones, realizó estadísticas sobre el número de presos, el número de guardianes, y la proporción de guardianes no

(39) Informe sobre las desigualdades de M. Meraud e informe sobre la ANPE de P. Farge, 1979, Documentation Française.

(40) JANNE, Henri, y MORSE, Jean: *Sociologie et Politique dans les pays occidentaux*, Université Libre de Bruxelles, 1962.

retribuidos, cuyo salario dependía de los presos, la duración del encarcelamiento de presos a quienes los Jurados habían declarado no culpables, de aquellos que ni siquiera habían sido procesados, o de aquellos cuyo caso había sido sobreseído. Armado con todos estos «indicadores sociales» de avanzada, presentó un informe en los Comunes donde le proporcionaron apoyo para numerosas reformas.

Los principales estudios del siglo XIX se refieren esencialmente al problema de la pobreza en los medios obreros. Son, muchas veces, la actuación de hombres de negocios liberales que se dedican a la investigación social, tal como Charles Booth (nacido en Liverpool en 1840) quien estudia los oficios bajos del East End y muestra que la pobreza era resultado más de la falta de trabajo que del crimen. Seebohm Rowntree, en 1899, realiza igualmente un estudio sobre la ciudad de York. Estos estudios contribuyeron al éxito de proyectos de ley sobre la protección de los niños, en particular (Provision Meal Act, 1906, y Education Act, 1907).

En Francia, es Frédéric Le Play quien estudia de forma metódica los entresijos de los presupuestos familiares de la clase obrera, de donde deduce propuestas reformistas.

El desarrollo de la utilización de las Ciencias Sociales sigue al de la Política Social. Esto se puede examinar de forma particularmente interesante a través del discurso mantenido por la Comisaría del Plan, desde el 5.º al 8.º Plan. Pero antes, conviene trazar las grandes líneas de la evolución de la Política Social desde el siglo XIX.

2. APUNTE HISTÓRICO DEL DESARROLLO DE LA POLÍTICA SOCIAL

Jacques Fournier y Nicole Questiaux (41) resumen esta historia de una forma que sigue fielmente la clasificación tripartita utilizada en el capítulo precedente entre Estado-Policía, Estado-Providencia y Estado Omnipresente.

(41) «Les politiques sociales et l'évolution du capitalisme. L'exemple de la V^e République», Jacques Fournier, Nicole Questiaux, Jornadas de Economía Social del CNRS y de la Universidad París X, 7-8-9 de junio de 1979.

De esta forma, apuntan, desde el siglo XIX hasta los años 1880 «los problemas sociales son los de la clase obrera. Las primeras “leyes sociales” se aplican en el ámbito del trabajo».

Desde los años 1880 hasta la Segunda Guerra Mundial, «los problemas sociales son a partir de entonces los del conjunto de los asalariados. Las intervenciones públicas se desarrollan fuertemente en el campo del trabajo. Se extienden a la protección social (seguros sociales, subsidios familiares). Los servicios colectivos (educación, asistencia sanitaria, protección social) se desarrollan».

Desde 1945, «el conjunto de la población se ve ahora afectado por las intervenciones sociales en los tres grandes ámbitos del trabajo, de la asistencia social y de los servicios colectivos. Se consolida una consideración global de las políticas sociales, gracias, sobre todo, a los trabajos del Plan».

A este último punto es al que vamos a dedicar nuestra atención. Téngase en cuenta previamente que, si bien el papel del Plan en el funcionamiento práctico de la Administración ha ido disminuyendo desde 1960, constituye, sin embargo, un excelente medio de seguir el discurso del Estado sobre práctica económica y social.

3. LAS RELACIONES ENTRE POLÍTICA ECONÓMICA Y POLÍTICA SOCIAL A TRAVÉS DE LOS PLANES 5.º A 8.º

La política social es de alguna forma la otra cara de la política económica. A todo fenómeno económico corresponde una serie de fenómenos sociales, y recíprocamente. Hasta hace muy poco, la escena estaba dominada por quienes veían en lo económico el aspecto esencial de las cosas y en los fenómenos sociales un conjunto de restricciones que había que tener en cuenta. Otros, sin embargo, criticaban este punto de vista y planteaban el problema de la finalidad de lo económico: «¿para quién el crecimiento?», decía ya el 4.º Plan. Desde el 5.º al 7.º, la parte de la política social adquirió una extensión importante en el discurso del Plan y, sobre todo, se hizo un gran esfuerzo de definición, que demuestra que, a través de los conceptos de grupos-objetivo, funciones colectivas y relación social, un nuevo lenguaje emerge en la gestión administrativa.

a) *La política social en el 5.º Plan: política de rentas y equipamientos colectivos*

1.º *En los objetivos del Plan.*—Del diagnóstico realizado por el 5.º Plan sobre la situación de Francia podemos extraer este párrafo que la resume:

«A pesar de un fuerte crecimiento el país sigue enfrentado de forma duradera con dificultades; unas se refieren a la eficacia de nuestro aparato productivo, otras a las características propias de nuestras estructuras y comportamientos sociales.»

El orden seguido pone ampliamente en cabeza la preocupación económica, y esto se traduce bien en el nivel de los objetivos enunciados, que son:

1) Aceptar sin reservas la competencia internacional y la apertura de las fronteras (primacía de lo económico).

2) Garantizar el pleno empleo y la «promoción de ciertos valores colectivos», que se traduce en *transferencias sociales* y en equipamientos colectivos (lugar de lo social).

2.º *Realizaciones del Plan.*—La política de rentas propuesta por este Plan fue abandonada por falta de acuerdo social. Los equipamientos colectivos se retrasaron. Es decir, que los objetivos sociales sólo fueron parcialmente realizados. Los sucesos de 1968 iban a poner en evidencia su importancia, al resaltar la intensidad de las resistencias al cambio que existían en la sociedad y al poner el acento sobre la importancia de las variables ligadas a la calidad de la vida.

b) *La política social en el 6.º Plan: funciones colectivas y grupos-objetivo*

1.º *Los objetivos del 6.º Plan.*—En sus objetivos el 6.º Plan mantiene la prioridad de la preocupación económica: la competitividad se impone ante todo. Pero, subordinado a lo económico, se propuso y se detalló en las líneas siguientes un objetivo de solidaridad: desarrollar la igualdad de oportunidades, contribuir a la reducción de los desniveles sociales, mejorar la situación de los más desfavorecidos, ayudar a quienes son afectados por las transformaciones estructurales, repartir mejor las cargas de la

solidaridad. A esto se añadía un imperativo sobre la mejora de las condiciones de existencia, tanto en el trabajo como desde el punto de vista del marco de la vida (equipamiento urbano, vivienda, política sobre la naturaleza).

2.º *Los conceptos utilizados para definir la Política Social.*—Posiblemente es en este terreno donde el 6.º Plan innove más. En efecto, la definición de una política social se enfrenta a una gran dificultad: la teoría sociológica está menos desarrollada, o es menos coherente que la teoría económica; ella sólo permite dar una visión global de las tareas a realizar. Como lo apunta una monografía del Plan: «en el terreno social, todavía hay que inventar la teoría del valor». No hay, en efecto, un patrón semejante a la moneda que permita comparar, y después agregar, fenómenos heterogéneos significativos. De todas formas, hablar de grupos-objetivo y de funciones colectivas representa un gran progreso en la introducción del lenguaje sociológico en la acción administrativa.

La noción de función colectiva ofrece una doble ventaja:

1) Viene a recordar convenientemente que, más allá del «hormigón de los equipamientos colectivos», conviene considerar el conjunto de condiciones que permiten al servicio público ser efectivamente prestado de forma satisfactoria (en particular, los costes de funcionamiento deben ser incluidos en las previsiones presupuestarias).

2) Describe lo social de forma que permite a la colectividad tener una «representación común» de su alcance. Se define una lista de las funciones, donde se enfrentan aquellas que conciernen al enriquecimiento de la persona (educación, salud, acción social, actividad sociocultural) a aquellas que garantizan el entorno de las actividades humanas (ordenación urbana y rural).

La noción de grupo-objetivo completa la visión social con una «segmentación del público», sin que se cite su extracción del enfoque del marketing (42). Ciertas poblaciones para las que los servicios públicos y la acción administrativa debe ser adaptada

(42) Véase más adelante en el capítulo IV.

son explícitamente aisladas. Es el caso, en el 6.º Plan, de los jóvenes, de los ancianos, de las mujeres, de los minusválidos.

En los conceptos de función colectiva y de grupo-objetivo se encuentra el reconocimiento de las finalidades públicas que sólo pueden ser ejecutadas eficazmente si se tienen en cuenta las Ciencias Sociales.

c) La política social en el 7.º Plan y las opciones del 8.º Plan

El informe preliminar del 7.º Plan, elaborado por la Ponencia de Asuntos Sociales, y las opciones del 8.º Plan nos ofrecen la imagen de lo que hoy representan los puntos de vista maximalistas y minimalistas en materia de política social.

El maximalismo

El Grupo de Planificación Social del 7.º Plan (43) representa esta nueva forma de ver la política social, ya no subordinada a económica, sino a la que la economía debería estar subordinada.

«El 7.º Plan no podrá ignorar la cuestión que plantean los Planes precedentes, sino que debería cambiar el sentido de la marcha y poner de alguna forma la planificación social “sobre sus propios pasos”: en lugar de preguntarse qué hacer con el crecimiento, una vez organizado éste, hay que partir más bien de lo que la sociedad realmente quiere y deducir de ahí qué crecimiento se propone.»

«No se trata solamente de acercar lo económico a lo social, y mucho menos corregir lo económico por lo social (“El Ejército de Salvación”, según palabras de Jacques Delors), sino más bien de pasar de la noción de crecimiento a la de desarrollo, de hacer avanzar la planificación económica hacia una verdadera planificación social».

La visión minimalista: las opciones del 8.º Plan

Si los sucesos de 1968, crisis social, habían expresado el empuje de las preocupaciones sociales, la crisis de 1974, crisis económica, iba a hacer aparecer en el primer plano la preocupa-

(43) Informe Preliminar de la Ponencia de Asuntos Sociales del Plan. Documento multicopiado.

ción económica. Se puede pensar que en épocas marcadas por una crisis tanto económica como social estas dos preocupaciones se desarrollan conjuntamente, como lo indica la expansión del nuevo campo de investigación que es la economía social (44).

Las opciones del 8.º Plan están marcadas por las consecuencias de la crisis de 1974, como lo indica el título del primer capítulo: «El mundo ha cambiado». Y de hecho, lo esencial del Plan se centra sobre las preocupaciones económicas. Sin embargo, la Política Social no ha sido abandonada:

1) En el terreno de la utilización de los hombres por la empresa es objeto de un capítulo central de las opciones del Plan: «Acciones específicas para el empleo».

2) En el terreno de las intervenciones sociales indirectamente ligadas a la productividad económica, la contradicción entre la utilidad de la Política Social y su coste está subrayada por el título de la 5.ª opción del Plan («consolidar la protección social de los franceses y de sus familias, controlando el coste de las transferencias sociales» y porque en la opción 6.ª (mejorar el hábitat y el marco de la vida) se muestra cómo las medidas sobre el marco de la vida ayudan al éxito de la nueva estrategia económica: los transportes colectivos y el hábitat son puntos donde la economía de la energía puede conectar con la política social.

3) En el terreno de las modificaciones de los procesos de decisión que dedican una parte más extensa a la participación, hay ciertos párrafos, aquí y allá, donde se recomienda «lograr las condiciones para un mejor diálogo social» o proceder a «un nuevo reparto de las iniciativas y de las responsabilidades».

Sin embargo, incluso en estos tiempos de crisis, la Política Social constituye un aspecto esencial de las acciones. Incluso en medio de exigencias económicas, las formas de vida se confirman como una nueva responsabilidad del Estado, como lo prueba la creación de una Delegación de la «Calidad de Vida» en el seno del «Ministerio del Medio Ambiente y del Marco de la Vida».

La evolución continua, que acabamos de trazar, conduce a hacer hoy día del análisis sociológico y psicosociológico un

(44) En esta línea en 1979 se ha creado una «Asociación de Economía Social», que agrupa en una misma entidad a economistas y sociólogos.

recurso creciente de la actuación administrativa. Incluso en la gestión cotidiana, tal utilización comienza a ser corriente. Por ejemplo, la obra de Bodiguel sobre los antiguos alumnos de la ENA permite una reflexión práctica sobre la carrera de los Administradores Civiles. Los estudios de Pierre Bourdieu sobre los museos (45), permiten captar mejor las «necesidades» a las que éstos deben responder. Para captar bien la importancia del lugar de este nuevo lenguaje de las Ciencias Sociales en la actuación administrativa, conviene distinguir dos niveles de utilización:

— La *cultura general* del gestor público se enriquece más allá del Derecho, de la Economía, de la Historia, con un nuevo enfoque que cambia la comprensión que podía tener de los problemas.

— La ejecución de las políticas está influida por este conjunto de cosas; pero aún más, la Dirección puede definirse como aquello que permite hacer de las Ciencias Sociales una herramienta para una burocracia.

Hacia este otro lenguaje, nuevo en la esfera administrativa, es hacia donde nosotros vamos a cambiar ahora nuestra marcha.

Sección 4.^a La Dirección como lenguaje

Frecuentemente se considera a la Dirección como un conjunto de técnicas utilizadas en el sector privado, o como un estado de ánimo unido al logro del máximo beneficio. Entre los que la conocen y la emplean, y valoran el carácter esencial de su contenido (la experiencia, el sentido de lo práctico, la capacidad de decisión, el gusto por el riesgo, el sentido de las relaciones humanas, el arte del mando) y aquellos que sólo la conocen desde fuera y ven en ella una técnica misteriosa portadora de una potencia maléfica y una maravilla de eficacia y racionalidad, es difícil encontrar una definición satisfactoria. A nosotros nos gustaría proponer la definición siguiente: «la Dirección es un lenguaje administrativo particular».

(45) BOURDIEU, Pierre, y DARBEL, Alain: *L'amour de l'art*, Ed. de Minuit, París, 1971.

En favor de este enfoque podemos adelantar dos argumentos preliminares:

1) La Dirección se ha desarrollado cuando el crecimiento de la empresa privada ha impuesto la división del trabajo de la dirección de estas organizaciones entre numerosos ejecutivos: para que tal división del trabajo sea posible hace falta un lenguaje que responda a los criterios señalados al principio de este capítulo.

2) La Dirección se ha desarrollado en paralelo con el auge de las Escuelas de Gestión (Business School, en USA; Grandes Ecoles de Commerce, en Francia); ahora bien lo que se aprende de una forma privilegiada en una escuela son precisamente los lenguajes. De ahí la paradoja de cómo se puede aprender la técnica más práctica en una escuela...

Sin embargo, estos argumentos no son suficientes por sus consecuencias; por eso intentaremos demostrar que la Dirección es un lenguaje. Para ello, vamos a proceder en dos etapas: en primer lugar, vamos a ver que la Dirección no es otra cosa que la aplicación del análisis de sistemas a la empresa; después, mostraremos que el análisis de sistemas no es otra cosa que la especificación de un lenguaje referido a una realidad concreta y compleja.

1. LA DIRECCIÓN COMO ANÁLISIS DE SISTEMAS

Una de las principales ventajas de definir la Dirección a partir del análisis de sistemas es que este último es ya familiar tanto en el Sector Público como en el sector privado. Numerosas obras sobre Gestión desarrollan tal «enfoque sistémico» del control de gestión o del marketing. Por otro lado, al haber descrito la aplicación de esta aproximación a través de la RCB, ya es bien conocida por la Administración. Sin embargo, para muchos, el análisis de sistemas sigue siendo un concepto misterioso que sugiere todas las complejidades de la informática, que sólo puede ser conocido a través de complicados esquemas de realidades entrelazadas por flechas que unen una serie de rectángulos, cuadrados y triángulos. Si en sus aplicaciones el análisis de sistemas puede conducir a tales refinamientos, se le

puede definir de una forma extremadamente simple: es la descripción de una realidad compleja con la ayuda de «círculos» y de «flechas». Los «círculos» representan las principales entidades de esa realidad y las flechas, los «flujos» que las relacionan.

Si tomamos el ejemplo del *sistema marketing*, podemos encontrar esta explicación al esquema 1.

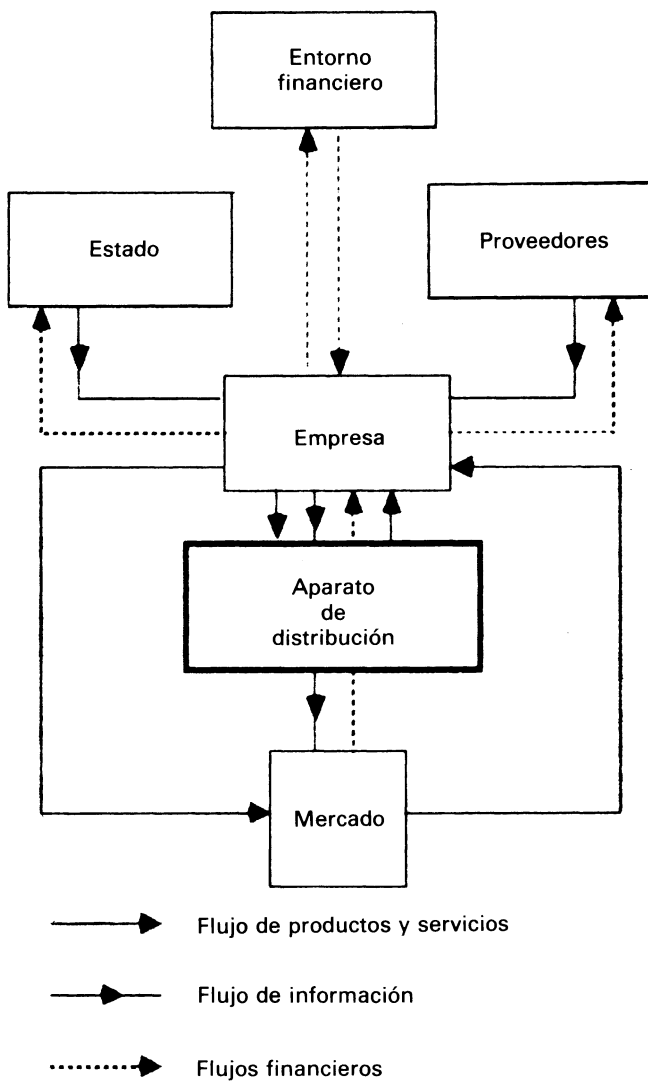
— La experiencia de las gentes del marketing aporta las entidades importantes: empresa, aparato de distribución, mercado. La importancia determinante de esta última entidad vendrá marcada porque siempre estará dividida en subentidades, los segmentos del mercado: el grado de detalle de la descripción se corresponde con la importancia de los elementos considerados en la vida del sistema. Para el marketing, el mercado es el entorno esencial del que depende el destino de la empresa. Las flechas o los flujos son de tres naturalezas: monetaria, financiera e informativa. Lo que caracteriza al análisis de sistemas es el concepto de relación entre los flujos de entrada y de salida, que definen el metabolismo de ese sistema vivo, que es la empresa.

Para renovar sus fuerzas, ésta debe ser dirigida de forma que los flujos de entrada compensen, y más, los flujos de salida: la diferencia de los flujos financieros de entrada y de salida está representada en la cuenta de explotación, lo cual permite saber si la empresa prospera o no.

Las flechas que suben del mercado hacia la empresa representan una medida de la reacción del mercado ante la actuación de la empresa: importe de las cifras de ventas o resultado de los estudios de mercado. Estos constituyen «efectos de retroalimentación», los *feed back* que informan continuamente a la empresa sobre su actividad.

Si la cifra de ventas disminuye o si los estudios de mercado muestran una insatisfacción del mercado, habrá un *feed back* negativo que exigirá una modificación de la política de la empresa.

La empresa, ella también, será descompuesta en subsistemas subordinados a una dirección general, cuyo papel es el de efectuar la síntesis de las informaciones disponibles y definir los objetivos, a la vista de las restricciones presentes.



ESQUEMA 1
La empresa privada considerada como sistema

Estos objetivos serán a su vez descompuestos en sub-objetivos, producción, finanzas y marketing.

La dirección de la producción es la responsable de la gestión de los flujos materiales de entrada y de salida y de su transformación.

La dirección financiera está encargada de la gestión de los flujos financieros; al final de cada período ella presenta una cuenta del déficit o del excedente y decide los préstamos a tomar, en el primer caso, o las inversiones y su colocación, en el segundo.

La dirección del marketing está especialmente encargada de la gestión de los flujos de información entre el mercado y la empresa. Soporta, además, la carga de la circulación concreta de los flujos entre estas dos entidades, para garantizar una buena coordinación.

La descripción del esquema 1 nos presenta directamente el funcionamiento del marketing:

Los objetivos y las limitaciones decididas por la dirección general se traducen en objetivo y limitación para la dirección de marketing.

Esta, gracias al *estudio del mercado* (prioridad fundamental del marketing, el estudio sistemático del mercado), define una segmentación del mercado que es función del comportamiento de los consumidores.

El estudio de la distribución y de la competencia permite entonces, definir una estrategia de marketing que comprende:

— *Una política de producto* (flujo material que va de la empresa al mercado a través de la distribución). El producto es analizado por el marketing desde el punto de vista de la forma en que es recibido por el mercado.

— *Una política de precios* (flujo financiero que asciende en contrapartida del anterior), que se considera desde el punto de vista de la significación práctica y simbólica del precio para el mercado.

— *Una política de distribución*, que utiliza el conocimiento de la infraestructura de transporte y de almacenaje para llevar el producto al mercado. El análisis del comportamiento de los

distribuidores es un elemento esencial de este apartado de la política de marketing.

Por último, una política de comunicación que, a través de la red de vendedores, los medios publicitarios y la red de distribución, aportarán la información necesaria para que el mercado sepa que el producto está disponible y las argumentaciones que le definen como un objeto deseable para el consumidor.

El esquema del análisis de sistemas permite definir el «marketing-mix», conjunto de los componentes del marketing (producto, precio, distribución, comunicación).

Permite captar la necesidad de gestionar estos flujos de forma coherente y coordinada, de forma que en el momento preciso, en el lugar de venta, se encuentre un consumidor deseoso, un producto deseado a un precio aceptable, un distribuidor acogedor y una argumentación adecuada.

2. EL ANÁLISIS DE SISTEMAS ES LA CONSTRUCCIÓN DE UN LENGUAJE

Vemos que el análisis de sistemas nada añade al simple sentido común, sino que lo organiza, es decir, construye un lenguaje que hace posible hablar de una realidad compleja.

Esta función de construcción de un lenguaje del análisis de sistemas está confirmada por su utilización en la informática.

En el esquema precedente vemos que *este enfoque permite definir una sintaxis*: las entidades están relacionadas a través de las flechas, como los nombres se ponen en relación a través de los verbos. El lenguaje estará bien construido, si toda frase útil para la gestión puede expresarse con él (por ejemplo: la empresa vende su producto a tal segmento del mercado a través de tal modo de distribución). Esta sintaxis permite distinguir las frases bien construidas de las mal construidas. Permite igualmente situarse en el nivel de una entidad y de un flujo y sustituir la palabra que representa por un largo análisis especializado que jugará el papel de una perífrasis. *De esta forma la división del trabajo intelectual se hace posible, siendo cada uno de los directivos responsable de una perífrasis que se inscribe en la frase que describe la acción de la empresa.*

Las condiciones de existencia de un lenguaje administrativo particular se cumplen perfectamente.

Sección 5.^a Dirección Pública y Macro-Dirección

Habiendo definido la Dirección como un lenguaje, deducido según los métodos del análisis de sistemas, nos queda definir la Dirección Pública.

Dos soluciones se nos ofrecen:

1) Una, que corresponde a un sentido restringido: la Dirección Pública como aplicación del lenguaje de la Dirección (enfoque sistémico) al Sector Público definido jurídicamente.

2) Otra, correspondiente a un sentido amplio: la Dirección Pública como aquello en lo que se convierte el lenguaje de la gestión cuando la organización se hace muy grande respecto de su entorno.

La primera definición es insuficiente porque, como hemos visto, es la misma distinción entre Sector Público y sector privado la que está mal definida. Después de haber considerado algunos análisis socioeconómicos contemporáneos dirigidos a definir el límite entre Sector Público y privado, vamos a proponer una definición del Sector Público basada en los métodos de gestión utilizados.

Si damos a estos métodos el nombre de Macro-Dirección, podemos decir que el Sector Público es aquel en que se aplica la Macro-Dirección, sea el estatuto de la organización público o privado, pertenezca ésta o no a la economía comercial o a la no comercial.

1. INSUFICIENCIA DE LA DEFINICIÓN RESTRINGIDA

La crisis del concepto de Sector Público, las variaciones del estatuto jurídico de las organizaciones, la crisis del criterio del Derecho Administrativo demuestran que es el concepto de Sector Público, él mismo, el que está en cuestión.

Se asiste a una multiplicación de análisis tendente a redefinir las relaciones entre Sector Público y sector privado. Se puede pensar en los análisis de Galbraith sobre el «Nuevo Estado Industrial» y en el concepto de complejo militar-industrial, los de Alain Touraine sobre la sociedad post-industrial, los de los

marxistas que definen el concepto de capitalismo monopolista de Estado (46).

Bernard Cazes, en un artículo reciente, presenta nuevos análisis que serían todos un aspecto de la cuestión que nos ocupa (47). Nosotros vamos a examinar sucesivamente la tesis del *Estado corporativo*, basada en las limitaciones económicas de la actuación de la empresa privada, y la tesis de la colectivización de la economía, que lo hace sobre la limitación de los recursos medio ambientales.

La tesis del Estado corporativo (48)

Según esta tesis, el Estado debe intervenir en la definición de los parámetros esenciales de la gestión de la empresa, a saber, los precios, los costes, el volumen de producción y su estructura, dejando intactas las apariencias jurídicas del capitalismo privado.

Según Bernard Cazes, esta posición resultaría de cuatro hipótesis fundamentales, a saber:

«La competencia, con la sola mira de la ventaja personal, es socialmente nociva y debe ser sustituida por la cooperación en intereses comunes.»

«La anarquía del mercado, unido al comportamiento errático de los empresarios y de los sindicatos, debe dejar paso a una organización racional en la que el Estado será el árbitro en los conflictos de intereses.»

«El interés nacional debe ser defendido con firmeza contra los Estados extranjeros y las multinacionales.»

«Todos los recursos del país deben ser movilizados al servicio de fines colectivos explícitamente definidos.»

El juego de esta evolución llevarían a:

1) La concentración de empresas: el número de empresas que dominan cada rama y el de aquellas que constituyen una parte significativa del Producto Nacional, disminuye.

(46) GALBRAITH, John K.: *Le Nouveau Etat Industriel*, Gallimard, 1974; TOURAINE, Alain: *La Société Post-Industrielle*, Denoël, 1969; BARAN, Paul A., y SWEEZY, Paul M.

(47) CAZES, Bernard: *L'avenir des rapports entre le public et le privé à travers quelques études britanniques*. Documento multicopiado.

(48) WIKLER, Jack T.: *Corporatisme*, Archivo Europeo de Sociología XVII, 1976, pp. 100-136.

En este sentido, el Estado no puede consentir, sin reaccionar, ni su disminución ni su paso a control extranjero. Es más, justamente la concentración permite el control por el Estado, ya que reduce el número de empresas a controlar.

2) La reducción de los beneficios que rinden las empresas dependientes del Estado a causa de su financiación, ya que éste debería fijar las condiciones como contrapartida de su ayuda (por ejemplo, fijación de los niveles de precios).

3) La innovación tecnológica debe ser ordenada en función de sus efectos sobre el entorno y auxiliada a causa del elevado coste.

4) La competencia internacional impone un «nuevo mercantilismo».

Este escenario coincide en gran parte con lo que nosotros hemos descrito sobre la crisis de legitimidad de la empresa privada. Sin embargo, la solución propuesta no escapa (a pesar del carácter privado de las empresas así controladas) al centralismo excesivo de tal sistema: no es suficiente ser el Estado para definir programas óptimos, como hemos visto en el examen de la crisis de legitimidad de la Administración.

La tesis de la colectivización de la «economía de posición»

Esta, desarrollada por el profesor Hirsch (49), parte de la idea de que «el progreso del nivel de vida choca con los límites sociales del entorno». Teniendo en cuenta el efecto sobre éste se puede evaluar de forma precisa el límite de un bien. Así distingue «una economía material» donde las ganancias de productividad conducen a una reducción de los costes reales, y una «economía de situación» que comprende los «bienes, servicios, profesiones y relaciones sociales que son, a la vez escasas, en términos absolutos, y están sujetas a racionamiento, cuando se extiende su uso». Con el desarrollo, este tipo de economía se incrementa. Se caracteriza por métodos específicos de satisfacción de la demanda, como son: la subasta, el enrarecimiento y el filtrado (50). *Las subastas* asignan el bien al

(49) HIRSCH, Fred: *Social limits of growth*, Harvard University Press, Cambridge Mass., 1977, p. 208.

(50) En inglés: Auction, Browding and Screening.

mejor postor, a aquel cuya oferta llega a la cota más alta. *El enrarecimiento* procede a través de las horas-punta, las colas de espera y todos los inconvenientes que degradan la calidad del bien buscado. *El filtrado* consiste en definir otros métodos de racionamiento cuando el precio es inoperante.

En la economía de posición, la competencia de los demandantes lleva a sobresubastas sin beneficio para la sociedad: esto se debe a que el juego económico se torna en un juego de suma nula o negativa que acentúa los conflictos. Por ello, este sector sería el principal escenario para la intervención del Estado.

Estas dos tesis coinciden con el análisis realizado en el capítulo precedente sobre la crisis de legitimidad de la empresa privada, la primera, al extraer consecuencias de las contradicciones del antiguo sistema de legitimidad, y la segunda, al pergeñar una solución sacada de la retórica del entorno. Con ello se aproximan al punto de vista que permite definir la Macro-Dirección.

2. LA MACRO-DIRECCIÓN O LA DIRECCIÓN PÚBLICA EN SENTIDO EXTENSO

Uno de los conceptos esenciales del análisis de sistemas es el del entorno. De él el sistema saca sus recursos, a través de él es por donde se realizan sus objetivos. Nosotros vamos a formular la proposición de que a cada fase de la evolución del sistema de legitimidad de la empresa corresponde un tipo de relación con el entorno y un tipo de gestión: el sistema liberal propiamente dicho, la Dirección, la Macro-Dirección.

Al anunciar las características de estas tres etapas vamos a seguir, en concreto, el análisis de Emery y Trist sobre la «textura causal del entorno de la organización» (51).

a) *El principio del empresario*

En el antiguo sistema de legitimidad, la empresa se caracteriza porque es infinitamente pequeña en relación a su entorno.

(51) EMERY, F. E., y TRIST, E. L.: *The causal texture of organizational environments*, Human Relation, vol. 18 (1965), pp. 21-32. También aparecido en *Systems thinking*, Selected Reading, Edited by F. E. Emery, Penguin Books, 1969.

Este se caracteriza por la *competencia pura y perfecta*, que supone a su vez que las empresas-atomizadas se mueven en un medio donde los diversos agentes actúan de alguna forma al azar: el azar de sus preferencias. Efectivamente, la competencia se le manifiesta al empresario a través del mercado. Es la mano invisible la que le sanciona o le recompensa.

De ello se extraen dos consecuencias desde el punto de vista de la gestión.

— Al ser la empresa pequeña, la división del trabajo intelectual necesaria para su dirección es muy reducida. No necesita todavía la articulación del lenguaje de la Dirección. La contabilidad general aporta de forma suficiente los parámetros del sistema empresa.

— Debido a la gran potencia del mercado, *la empresa no conoce la diferencia entre táctica y estrategia*. Como un esquife en el mar que fuese demasiado poco potente para llegar a tierra, estrategia y táctica se confunden y se resumen en una sola palabra: flotar. Es la mano invisible del mercado la que define las finalidades del sistema global.

b) *La Dirección*

Cuando la empresa crece suficientemente en relación al mercado, se asiste al desarrollo del sistema simbolizado por las leyes antimonopolio.

A partir de entonces, las empresas tienen tal dimensión que sus decisiones afectan al sistema en el que nadan. *Esta nueva relación con el medio es la que simboliza en el marketing la cuota de mercado*. Sin embargo, el poder de la empresa sigue siendo suficientemente limitado como para que pueda ser percibido por el público en las categorías de la empresa liberal gracias a la garantía (simbólica) de las leyes «anti-trust». Ello significa que si las empresas han de tener en cuenta los límites del mercado, los individuos que lo componen tienen siempre la sensación de que los productos son ofrecidos por «individuos que se dedican a la compraventa en un mercado libre» (52).

(52) THURMAN, Arnold, *op. cit.*

Durante este período la relación entre la empresa y el público está totalmente mediatizada por los productos ofrecidos. La empresa concibe el mercado como un conjunto de necesidades, a satisfacer por productos, y el mercado, a su vez, sólo considera a la empresa desde la óptica de los productos disponibles. Esto permite a la firma fijarse objetivos esencialmente cuantitativos. La empresa es suficientemente grande como para tener una medida común con el mercado (la cuota de mercado); pero no tiene un efecto suficientemente determinante sobre su entorno como para no poder concebirlo como potencialmente infinito.

De esto resultan dos consecuencias para la gestión:

— La empresa tiene una dimensión suficiente para que la cooperación entre sus directivos suponga la división del trabajo intelectual. La Dirección como lenguaje se desarrolla, al permitir la división del trabajo. Se asiste al desarrollo de las Business School en USA, mientras que en Francia aparece el Tratado de Administración General de Fayol (53).

— *A causa del crecimiento relativo de la empresa respecto de su entorno, se produce la diferenciación entre táctica y estrategia.* Para retomar el análisis utilizado más arriba: el navío-empresa es a partir de ahora suficientemente potente para llegar a un puerto, su actuación podrá definirse por las dos dimensiones, desde ahora distintas, de la táctica (flotar) y de la estrategia (dirigirse hacia un puerto). Esta situación corresponde a lo que en economía se llama la *competencia monopolística*.

Cuando la dimensión de las empresas respecto del espacio disponible aumenta aún más, hay que desarrollar estrategias que tengan en cuenta al resto de las empresas. La empresa se encuentra entonces frente a una *competencia oligopolística*. A menudo esta competencia tiene lugar entre grupos de empresas que se enfrentan. En este caso, aparece, entre la estrategia del grupo, que se definirá directamente en función de los competidores, y la táctica, definida como la selección de acciones inmediatas, un nivel intermedio que Emery y Trist denominan *el*

(53) Indicamos igualmente que las Escuelas de Comercio francesas se desarrollan a partir del final del siglo XIX: en 1881 tiene lugar la creación de l'Ecole des Hautes Etudes Commerciales.

nivel de operaciones. Para retomar la analogía ya propuesta, se distingue *el nivel de la estrategia*, que define los medios de obtener las plazas codiciadas en cada puerto para las embarcaciones de la escuadra que saben que otros grupos las desean, *las operaciones*, que consisten en definir la ruta a seguir por cada navío en función de la estrategia, y *la táctica*, que se centra en mantener flotando en todo momento las unidades del conjunto.

A partir de ahora ya no es más la mano invisible del mercado la que fija el destino providencial del conjunto sistema. La política general, rama de la Dirección centrada en la estrategia, hace del *deseo de los dirigentes* un elemento central de ésta.

c) *La Macro-Dirección*

Del equilibrio entre la dimensión de las empresas, o mejor de los grupos, y la extensión del entorno natural y social se deriva un cierto número de consecuencias:

- 1) El entorno es limitado.
- 2) El poder de la empresa se hace visible.
- 3) La relación entre la empresa y los clientes ya no puede ser completamente mediatizada por los productos.
- 4) La actuación de la empresa transforma su medio de forma cualitativa.
- 5) La empresa debe dirigir su relación con el público y hacer aprobar sus objetivos por éste.
- 6) Esto conduce a una puesta en cuestión constante de los objetivos de la empresa: el objetivo de la empresa se convierte en hacer aceptables sus objetivos por el entorno.

Definición

Nosotros proponemos llamar Macro-Dirección, o Dirección Pública en sentido amplio, a aquello en lo que se convierte la Dirección de una organización, cuando el público (y no sólo el mercado de éste) toma conciencia de que es el objeto de la Dirección de esta organización.

O de otra forma, la Macro-Dirección o Dirección Pública en sentido amplio es aquello en lo que se convierte la Dirección, cuando el público toma conciencia del efecto de la actuación de la organización sobre su entorno económico y social.

Las consecuencias de esta definición

Elas se refieren a la especificidad del *feed back*, cuando entorno y organización tienen un poder semejante (54). Se puede considerar sucesivamente la relación de la organización con su entorno espacial (ecología), con su entorno social (público) y con el tiempo, en la medida en que su objetivo es permanecer.

— *En su relación con el espacio*, la Dirección debe tener en cuenta, a partir de ahora, la ordenación del territorio y la ecología.

— *En su relación con el público*, la Dirección debe tener en cuenta la imagen institucional de la organización, su aceptación por el público; en una palabra, su legitimidad. Esta se convierte en su objetivo central.

— *En su relación con el tiempo*, la Dirección debe situarse en una referencia a largo plazo. La aceleración de las transformaciones científicas, tecnológicas y sociales, que tanto son producto como causa del crecimiento de las organizaciones, conduce a recortar el horizonte a largo plazo. *Considérese la paradoja de que el progreso necesita inversiones a muy largo plazo, mientras que el entorno cambia a plazos cada vez más próximos, lo que convierte a la previsión en más necesaria y menos posible.*

Las características de la Macro-Dirección

La Macro-Dirección, así definida, posee un cierto número de características propias. Es una *Dirección reflexiva*, esto es, debe reflexionar sobre sus propias finalidades: el objetivo debe no sólo ser realizado; también debe ser aceptado por el entorno. De hecho, el verdadero objetivo es la legitimidad de la organización.

Es la Dirección de una relación. La organización se hace más prestadora de servicios que vendedora de un producto. Lo que hay que gestionar es una relación de confianza con los usuarios del servicio prestado.

(54) Hay que destacar que, para que se desarrolle un conflicto, es necesario que las partes en presencia tengan poderes comparables. La empresa liberal, por ejemplo, está sometida al mercado; en la situación que nosotros examinamos, las condiciones de un conflicto se cumplen; la tarea de la empresa es hacer aceptar el uso que ella hace del poder de que dispone.

Es la Dirección del poder visible. Ello implica, por tanto, *una política dirigida al conjunto del público*, teniendo en cuenta sus formas propias de organización. Las asociaciones de consumidores son el ejemplo paradigmático de este tipo de mediación entre la organización y el público. En el caso, cada vez más frecuente, en el que una empresa o un grupo de empresas ofrece un conjunto-mercancía (55), ella debe plantear su actuación en relación con las fuerzas en presencia de la población de que se trate.

Ello supone una política de comunicación que controle que la legitimidad de la organización es bien conocida.

Téngase en cuenta que hay un medio bastante preciso para medir el carácter visible de la Dirección: se trata de la aparición de la firma en los artículos de la prensa profesional. Pondremos numerosos ejemplos de este hecho en el próximo capítulo. Aquí es suficiente con considerar el ejemplo de Manufrance. El grueso «dossier» que es posible formar con la prensa cotidiana sobre la marcha y la política de Manufrance da una idea de la realidad a la que se refiere el concepto de poder visible. En este sentido, la intervención del Ministerio de Industria y del Ayuntamiento de St. Etienne junto a grupos privados, demuestra que la distinción entre lo privado y lo público puede esfumarse cuando la Dirección se hace visible.

La política de *comunicación externa* significa que también sean informados los miembros de la organización del funcionamiento de ésta, de la misma forma que el gran público. Ello implica, por lo tanto, una política de «comunicación interna» coherente con la primera.

Esto es coherente con la lógica del análisis de sistemas: cuando la organización crece hasta tener un efecto determinante sobre su entorno, *la distinción entre variables externas e internas de sistema se difumina*.

(55) Un conjunto-mercancía es un complejo de productos interdependientes e indisociables con un montaje financiero, tales como las estaciones de deportes de invierno, las ciudades nuevas, una «tournée», el metro, las redes de telecomunicaciones, las centrales nucleares, un centro comercial, etc. Véase BERNARD, Bellon: *De l'Interconnexion des filières aux ensembles marchandises*. Comunicación presentada en los Encuentros Nacionales de la A.D.E.F.I., CERCA, Universidad de París VIII, 1978.

Desde el punto de vista de las técnicas de la Dirección, este nuevo desarrollo de la información modifica el funcionamiento de la función del *marketing*, mientras que los de la información interna cambian el *control de gestión*.

Las reflexiones actuales sobre la identidad de la empresa responden a esta nueva óptica de la Dirección privada (56).

La mano invisible no guía ya al sistema, el deseo de los dirigentes no tiene ya plena legitimidad para hacerlo; de ahora en adelante las finalidades deben ser aceptadas por el entorno social. Una estrategia institucional dirigida a la legitimidad de la organización viene a coronar el edificio formado por las estrategias oligopolísticas, las operaciones y las tácticas (57).

CONCLUSION

La Dirección Pública en sentido amplio, la Macro-Dirección, interesa tanto al sector privado como al Sector Público. Su campo de aplicación está determinado por la posición de la organización con relación a su entorno.

Desde el punto de vista del Sector Público Administrativo, la Macro-Dirección puede concebirse como un lenguaje complementario que puede utilizar cada vez que los otros lenguajes no logran funcionar de forma satisfactoria. Este nuevo lenguaje tiene por misión tapar los huecos de los razonamientos jurídicos y económicos, establecer una especie de «pausa conceptual» cuando el lenguaje administrativo tradicional no es suficiente: la Administración siente terror de no disponer de palabras para describir su acción.

En relación con el análisis de sistemas, ya importado por la Administración, *la Macro-Dirección* se diferencia de él en que ella *se limita resueltamente a la gestión de un único subsistema*. En efecto, *la Macro-Dirección sólo se concibe como fuertemente enraizada en una realidad organizativa*. Se trata, pues, de una

(56) LARÇON, Jean-Paul, y REITTER, Roland: *Pouvoir et Identité*, Nathan, 1969, p. 175.

(57) En cuanto a la analogía marítima, ya utilizada, puede prolongarse su uso añadiendo la polución que transforma a los océanos. Desde este momento, cualesquiera que sean los objetivos perseguidos en todas partes por las flotas en presencia, ellas deben tener en cuenta los efectos de sus acciones sobre su medio físico y social.

gestión que obedece a un principio de racionalidad limitada. Pero la contrapartida de la renuncia a la optimización global a nivel de la sociedad entera es la de hacerla más concretamente utilizable, desde el momento en que un subsistema organizativo está bien identificado.

El Sector Público no recibe la Dirección gratuitamente del sector privado. Se puede pensar que los procedimientos desarrollados en el Sector Público van configurando los que serán cada vez más utilizados en el sector privado. De hecho, hay una interpenetración de métodos de gestión (58). El sector privado aprende actualmente a gestionar los subsistemas de los que se encarga, teniendo que tener cada vez más en cuenta la marcha del sistema global.

La Macro-Dirección se opone, por lo tanto, a lo que podría denominarse la Micro-Dirección, o Dirección en sentido habitual, como la Macro-Economía se opone a la Micro-Economía (59).

En el capítulo siguiente vamos a definir la extensión del ámbito del concepto que acabamos de definir.

(58) Por ejemplo, los indicadores sociales, antes de figurar en los balances sociales de las empresas, primero han sido creados por las Administraciones.

(59) La evolución actual induce la toma de conciencia de la necesidad de nuevos análisis adaptados a la gestión de las grandes organizaciones. De ello puede verse una confirmación en el desarrollo de la «Meso-Economía» o economía política aplicada a las organizaciones mayores. Esta nueva realidad reclama nuevos neologismos y el término meso-análisis se inserta entre la Micro y la Macro-Economía. Véase MARCHESNAY, Michel: «La Méso-analyse: Propos d'Etape», documento multicopiado, ERFI, Montpellier, 1978.

CAPITULO III

EXTENSION DE LA DIRECCION PUBLICA: UNA LOGICA PARA TODOS Y NO PARA TODO

Habiendo definido la Dirección Pública o Macro-Dirección con independencia del sector en que puede o debe aplicarse, nos falta sopesar en qué circunstancias puede ser efectivamente aplicada tanto en el Sector Público como en el sector privado.

Hemos definido la Macro-Dirección como la aplicación del lenguaje del análisis de sistemas a la dirección de ciertos subsistemas, debiendo éstos tener en cuenta que el público piensa que influyen en el entorno. De ello se derivan dos condiciones de aplicación:

1) *Hay que delimitar el subsistema que se va a gestionar*, es decir, poder responder a la cuestión: ¿Qué se puede gestionar de esta forma? Vamos a ver que ello afecta tanto a las organizaciones privadas como a las públicas, tanto a organizaciones ya delimitadas (empresa privada o pública) como a subsistemas perdidos en el «magma administrativo». En este caso, la delimitación del subsistema es la primera etapa de la implantación de la Dirección. *En cualquier caso, no puede haber Dirección si la organización no está concretamente definida, sus fronteras claramente delimitadas*, su denominación fijada, lo que la convierte en un sujeto responsable de la acción económica y social.

2) *Es necesario que la organización sea identificable*. Se dice: «para vivir felices, vivamos ocultos». Si este refrán vale también para la Dirección de la Macro-Dirección marca entonces

el fin de la edad de oro. De ahora en adelante, las organizaciones públicas y privadas ya no pueden legitimarse por el simple juego de las instituciones legales que definen las reglas del juego económico. Es necesario hacerse conocer, reconocer y aceptar por el público.

Son numerosas ya las organizaciones (no solamente públicas o privadas, sino también grandes y pequeñas) que tratan de utilizar los medios ofrecidos por la adquisición de una identidad social que les proporcione un peso institucional y les atribuya una especie de ciudadanía. Para ello, las pequeñas organizaciones deben agruparse en sindicatos profesionales o en ramas económicas. *La Macro-Dirección es aquello en lo que se convierte la Dirección cuando el Estado económico y social está dominado por ciudadanos organizados, o mejor, por organizaciones de ciudadanos.*

Pero, si hemos podido *definir* así la extensión de la Macro-Dirección, mostrando el lugar que ocupa como respuesta a la crisis de *legitimidad de las organizaciones*, no hemos podido demostrar todavía de forma convincente si la misma Dirección tiene garantizadas su propia identidad.

Ahora bien, se dirá, la Dirección se enfrenta también a numerosas críticas. ¿Cómo puede entonces proporcionar legitimidad a cualquier otra actividad?

Para responder sistemáticamente a estas objeciones, vamos a tratar por separado:

1) Las críticas hechas a la utilización de la Dirección en el Sector Público, que se dirigen fundamentalmente a su escasa adecuación a las condiciones de funcionamiento de éste:

- a) Porque la Administración no tiene clientes.
- b) Porque sus objetivos no son fácilmente cuantificables.
- c) Porque está sujeto a restricciones presupuestarias y estatutarias, incompatibles con la Dirección.

2) Las críticas relativas a la utilización de la Dirección en el sector privado. En efecto, el marketing y el control de gestión son objeto de críticas por parte del público e interesa comprender la naturaleza de éstas, para, de ello, deducir si ponen en cuestión, o no, la legitimidad de la Dirección.

De todo ello, no surgirá una conclusión normativa, triunfalista y no problemática. Estimamos que podemos demostrar que, si la Dirección es, y será, una lógica para todos, es decir, un lenguaje que todo responsable de una organización va a precisar, no podrá ser una lógica para todo: sólo ocupa un lugar junto a otros lenguajes que permiten la comunicación y la acción en el seno de las organizaciones.

Sección 1.^a Condiciones de aplicación

Si continuamos con la definición que hemos dado del análisis de sistemas (descripción de una realidad compleja con la ayuda de «redondeles» y «flechas»), de ella podemos deducir inmediatamente que la primera condición para poder aplicarla es la definición de los «redondeles», de las entidades. Después de haber considerado las cuestiones relativas a la delimitación del conjunto a gestionar, vamos a examinar el apartado de la condición que marca la diferencia esencial entre Dirección y Macro-Dirección: el carácter visible, identificado por el público, de la organización.

1. DELIMITACIÓN

Toda organización está definida por una frontera que permite distinguir lo que hay en su interior de lo que está en su exterior. Por ello, debería ser fácil delimitar una organización siguiendo el trazado de esta frontera. Desde este punto de vista, conviene distinguir el caso en que la organización está ya delimitada de aquellos en que está perdida en el «magma administrativo».

La Administración se muestra, en efecto, como una masa inmensa y compleja de la que es difícil conocer las partes. Cuando los ministerios cambian sus dimensiones, intercambian servicios y unidades que se hallan incluidos en nuevos organismos, cuyo conocimiento constituye en sí mismo un saber, homogéneo para el que está fuera, heterogéneo, a veces balcanizado, para el que está dentro. Siempre en reforma y cambio y, sin embargo, siempre estable y celosa de la continuidad, la Administración aparece como una masa organizativa compleja:

¿no es el primer talento de quien la dirige conocer sus entresijos? (60). Veremos que, sin embargo, la Administración puede ser objeto de delimitaciones que hacen posible la aplicación de la gestión moderna.

a) *Lo que ya está delimitado*

Por definición, todo lo que es empresa privada o pública está delimitado, y por eso mismo, responde a la primera condición de aplicabilidad de la Macro-Dirección. Para apoyar nuestra argumentación, vamos a usar numerosos ejemplos de aplicaciones. Los ejemplos los vamos a tomar de la prensa, que hace cada vez más visible la Dirección (61). Estos van a referirse a las empresas privadas, a los sectores amenazados por las nacionalizaciones, pero también, paradójicamente, a los pequeños comerciantes y, cada vez más, a un nuevo sector llamado de economía social.

1.^o *Las grandes empresas privadas.*—Unas empresas ciudadanas:

Cuando Ricard y Gaumont legitiman su actuación

Ejemplo 1. *Sociedad Ricard.*—Un anuncio de la Sociedad Ricard (62), a doble página, declara: «La Sociedad Ricard invierte, compra, emplea». Le sigue un texto en el que se argumenta:

1) Que Ricard hace posible el empleo de 10.000 agricultores y desarrolla la cultura del hinojo para sustituir el anís estrellado procedente del Extremo Oriente.

2) Que Ricard exporta y hace posible la limitación de importaciones en el mercado del *long drink*.

3) Que hace avanzar el mercado del vidrio, del cartón, incluso de los productores de vehículos automóviles (250 comprados cada año).

(60) Aclaramos qué problemas semejantes se producen en las constituciones de grandes grupos y aglomerados de empresas nacionales y extranjeras. Así que esto no es una característica sólo de la Administración como tal.

(61) Sobre este punto, véase el párrafo 2, más adelante.

(62) *Le Matin*, 11 de junio de 1979.

4) Que ella da trabajo a artesanos y a la PME, que la gran empresa es, por lo tanto, amiga de las pequeñas: «costureras, cocineras y numerosos artesanos trabajan para Ricard. También los 26 millones de kilómetros recorridos por los representantes de Ricard constituyen una cifra de negocios no despreciable para restaurantes y hoteles», etc.

5) Que su fiscalidad es muy elevada (73,44 por 100 del precio de venta), Ricard contribuye con 1.000 millones al presupuesto del Estado, pero duda... de que un tipo tan elevado en el impuesto sea eficaz para combatir el alcoholismo.

Este ejemplo demuestra un esfuerzo notable por situar la empresa en su medio, y de esta forma legitimarla, a pesar, quizá, de los ataques de que un productor de bebidas alcohólicas pueda ser objeto por ciertos sectores del público o de la Administración.

Ejemplo 2. *Gaumont*.—Una página de *Le Monde* del 22 de mayo de 1979 puntualizaba la política de la firma Gaumont. El periódico resumía así la situación: «Contestada por quienes le reprochan su "hegemonía", Gaumont estima que, frente al mercado mundial, sus medios son notablemente insuficientes». Gaumont, única sociedad integrada (producción, distribución, explotación), es acusada de disfrutar de una posición dominante en la industria del cine. A ello responde la firma Gaumont no sólo con el argumento de la competencia mundial, lo que sería suficiente, aparentemente. La empresa parece querer basar su legitimidad en su política de producto. «Gaumont... hace profesión de fe, y proclama a todos los vientos una misión sagrada: salvar al cine francés». Para ello, la firma pretende conciliar la creación y el dinero con la división de dos sectores: uno, consagrado al cine comercial tradicional; otro, al cine de creación. La financiación de jóvenes cineastas poco conocidos, o de grandes, poco comerciales («Le Messie», de Rossellini, «Perceval», de Rohmer), de alto valor cultural («Don Juan», de Losey), se hace depender del cine de diversión, cuyos beneficios están más garantizados. Sean susceptibles estas obras, o no, de generar beneficios, tratan de probar que la potencia de Gaumont está al servicio de objetivos socialmente aceptables en su medio. En este sentido, prefiguran (al mismo tiempo que expresan una segmentación del mercado en dos sectores distintos) una política de producto

dirigida a legitimar a la firma productora. Por lo demás, esto mismo lo prueba un resumen de un informe administrativo sobre las dificultades de la competencia de la distribución cinematográfica (63), dominada por tres grupos: Gaumont-Pathé, U.G.C. y ParaFrance. Según el informe, que se muestra indulgente con el G.I.E. (Groupement d'Interêts Economiques), explica Gaumont-Pathé, «el papel director jugado por Gaumont en la producción cinematográfica presenta un balance positivo». Dominique Ponchin escribe más adelante «he aquí, en suma, a Gaumont premiada por sus buenos y leales servicios... En Gaumont se felicitan discretamente: ¿no es después de todo la justa recompensa a la imagen de marca que la casa se ha procurado?». «Nuestro G.I.E. puede ser ilegal», comenta satisfecho uno de los dirigentes de la firma, «pero es legítimo».

Ejemplo 3. *Cuando la distribución pone al público por testigo.*—Una verdadera revolución de las estructuras económicas ha tenido lugar en el terreno de la distribución. Las consecuencias sociales sobre el pequeño comercio han sido tan considerablemente elevadas como para hacer nacer fuerzas políticas (Poujade, Nicoud, Royer, etc.) y dar lugar a numerosos conflictos, como los que enfrentan a librerías y a la FNAC, a los pequeños comerciantes y a las cadenas de distribución, con ocasión de la instalación de nuevas grandes superficies. Es en este contexto donde hay que juzgar ciertas acciones publicitarias, como las de Darty y las de Carrefour. Sin subestimar el carácter precisamente «publicitario» de estas acciones, conviene reconocer la idea naciente de una institucionalización de la política comercial en estas empresas, con la excepción de que, por sus temas, estas campañas se han dirigido a la legitimación del poderío del distribuidor, por el derecho o por las cifras.

Los dos casos muestran que la gestión de la empresa se transforma en la gestión de una relación, y que para evaluar la calidad de esta relación, se pone al público como testigo.

(63) Véase el artículo de Dominique Ponchin, *Le Monde* de 19 de mayo de 1979, «Comment limiter les risques de la concurrence». Resumen del informe de M. André Marc Delocque Foucauld elaborado por cuenta de la «Comission de la concurrence et de prix».

Darty:

La primera relación de derecho propuesta era el «contrato de confianza» Darty. Por este compromiso, el distribuidor acepta obligarse, para demostrar que su poder está al servicio del cliente y que éste puede tener confianza. (En el ejemplo de Gaumont, proclamaba uno de sus directores en el mismo sentido: «la potencia no es necesariamente el mal».)

El tema de un juego-concurso (64) es interesante desde el momento en que desarrolla el tema de la confianza, al asociarle, no un contrato, sino un procedimiento de voto. Se trata de una operación «cuestión de confianza», en la que los compradores de aparatos de televisión a color en Darty son invitados a clasificar una lista de 10 cuestiones relativas a las condiciones de venta y del servicio post-venta, lista elaborada por el Institut National de la Consommation y clasificada por un panel de periodistas especializados en cuestiones de consumo. Los ganadores son quienes más se acerquen a la clasificación de los periodistas. El boletín de respuesta debe ser depositado en una urna.

De esta forma, el voto de confianza se convierte en un «tema publicitario».

Carrefour:

Después de haber logrado una de las más importantes campañas de «recuperación del consumismo» con «productos libres» y de haber lanzado así una nueva marca de distribuidor sin marca (!), Carrefour ha dado un paso más hacia el público. Junto con el IFOP, lanzó el «índice de economías», verdadero control público de los precios a través del control de los precios de 430 productos en 200 almacenes de gran superficie. De esta forma se utiliza la legitimidad del IFOP (su director general figura en los carteles de Carrefour y con su firma termina el texto del anuncio): su imparcialidad es la garante de la verdad de la operación, y por ella, el poderoso grupo de distribución se somete al veredicto del público: «aunque se trate de una operación publicitaria no se puede subestimar que ella contiene en germen la idea de que un gran número de distribución puede

(64) Véase *Le Matin de París*, 8 de enero de 1979.

existir, a condición de que esté controlado por sondeos regulares de precios hechos públicos».

2.^o *Las agrupaciones de empresas y las actuaciones a nivel de una rama de la actividad económica.*—¡La Macro-Dirección no está reservada a la gran empresa! En efecto, en un sistema competitivo, las formas de actuación son determinadas por los modos de actuación de los más poderosos. En el sector comercial, por ejemplo, una campaña lanzada a iniciativa de la Chambre de Commerce de Paris fue ampliamente copiada por toda Francia y así en numerosos comercios se pudieron ver carteles, que «posicionaban» el comercio independiente en el conjunto del sistema comercial. La calidad y la personalización del acuerdo, la competencia del pequeño comerciante y su papel de consejero fueron los ejes de esta campaña, que permitió al comercio independiente luchar contra las grandes superficies desarrollando «retailing-mix» (65) adecuado. Esta campaña estaba basada en un esfuerzo de legitimización del pequeño comerciante: éste existe, porque presta unos servicios que las grandes superficies no pueden ofrecer.

De forma general, las campañas colectivas son todas ejemplo de la aplicación del marketing a la defensa de un sector económico. Sin duda, todas ellas se deben a sus características de Dirección Pública el beneficio del uso de la televisión a tarifas reducidas: con la defensa de una profesión se persigue un objetivo social, no sólo económico.

Las profesiones se ven obligadas, a veces, a tomar públicamente la palabra en los medios de comunicación para defender su legitimidad. Por ello, los farmacéuticos han desarrollado, de forma similar al comercio independiente, campañas para revalorizar su papel en la Sanidad Pública. Para responder, tanto a las críticas recibidas por vender artículos de perfumería y medicamentos en los mismos lugares, como a las críticas formuladas contra el consumo excesivo de medicamentos. Estas críticas iniciadas por miembros ilustres del público: médicos, como Pradal (66), o sociólogos como Dupuy y Karsenty (67) fueron

(65) Se trata del «marketing-mix» aplicado al distribuidor. Véase *Mercator*, 2.^a ed., Dalloz, 1979.

(66) *Le Monde* de 27 de marzo de 1979.

(67) *Le Monde* de 27 de marzo de 1979.

asumidas por la Administración, la cual constituyó un grupo de trabajo sobre el despilfarro de los medicamentos. Ellas provocaron reacciones de la industria farmacéutica y de los farmacéuticos. Vamos a dar dos ejemplos de ello:

1) El diccionario Vidal, cuyo texto ha sido redactado por las propias firmas farmacéuticas, remite a expertos oficiales como garantía de una mayor objetividad en sus artículos.

2) La *Fédération des Syndicats Pharmaceutiques de France* ha considerado que «los escaparates de las oficinas son prueba, a menudo, del carácter comercial de la profesión» (68). Para luchar contra esta tendencia, organizó un premio de «información en escaparates» concedido por un jurado compuesto por representantes de la profesión, del ministerio de tutela y por personalidades relacionadas con los problemas de la salud, del consumo y del mundo de las artes. Esta actuación dirigida a modificar la imagen de marca del farmacéutico estaba inspirada en un sondeo, según el cual el 59 por 100 del público consideraba que las informaciones de los escaparates de las farmacias no eran interesantes.

Se puede considerar también el ejemplo de una profesión argumentando desde el punto de vista del interés nacional. El Comité Inter-Professionnel des Productions Saccharifières publica el mensaje siguiente (69):

«Francia no tiene petróleo, pero tiene su agricultura...» «1978: la mitad del azúcar es exportado. El azúcar paga el 10 por 100 de la factura petrolífera... 1979: ¡esta riqueza agrícola está en peligro! ¿Habrá que cerrar una azucarera de cada dos?» Sigue una argumentación en defensa de los «principios del Tratado de Roma».

De esta forma la Macro-Dirección interesa no sólo a grandes empresas bien delimitadas, sino también a agrupaciones de empresas y de profesionales. Quizás en el mundo actual, tener acceso a las posibilidades de la acción de la Macro-Dirección, directamente o asociándose, se convierte en una condición de supervivencia para los sectores económicos y sociales.

(68) *Le Matin* de 12 de junio de 1979.

(69) *Le Matin* de 12 de junio de 1979.

3.^o *Amenazas de nacionalización, legitimidad y Macro-Dirección.*—La contestación de la legitimidad de la empresa puede conducir a la nacionalización, es decir, a un cambio radical del sistema de legitimidad (70).

Si la hipótesis de la realidad de la crisis de legitimación se verifica, las empresas y los sectores que se han visto amenazados con la nacionalización, y que lo han evitado con el voto de 1978, deberían haber desarrollado estrategias de legitimación.

Esto parece haberse realizado en la mayor parte de los casos:

- La siderurgia, de hecho, ha sido nacionalizada. Su crisis de legitimidad parecía ligada a su incapacidad de generar beneficios y al montante tan elevado de los préstamos recibidos del Estado para financiar sus inversiones (Plan Siderúrgico).
- El Estado ha tomado una participación del 21 por 100 en la sociedad de aviación Marcel Dassault-Breguet Aviation, acciones con derecho a doble voto (véase *Le Monde*, 1 de enero de 1979). Aquí también es «el apoyo (del Estado) al desarrollo de los programas de la sociedad» lo que justifica esta medida.
- El sector de la industria farmacéutica se halla en el centro del debate sobre los gastos en sanidad. El sobreconsumo de medicamentos está puesto en cuestión no sólo por los estudios de los sociólogos (como en la incursión farmacéutica de Dupuy y Karsenty) (71), sino por el Ministerio de la Salud, el cual ha designado en 1979 un grupo de trabajo, presidido por el profesor Simon, para estudiar el despilfarro de medicamentos.
- El sector bancario ha sido el objeto de un informe administrativo que muchos juzgan revolucionario (72).

Entre las medidas invocadas destacan:

- La descentralización de los grandes bancos nacionales para constituir a divisiones autónomas con un director general

(70) Véase capítulo I, p. 24.

(71) Editions de Seuil.

(72) *Le Monde*, 10 de abril de 1979, «Le rapport Mayoux sur la décentralisation bancaire une véritable bombe».

residente, o filiales al 100 por 100, o filiales con participación concreta de las regiones. Su organización se asemejaría entonces a la del *Crédit Industriel et Commercial* o a *Banques Populaires*.

— La mejora de relaciones entre los bancos y las PME. El informe contiene duras críticas sobre el comportamiento de los banqueros: los techos de los créditos deberían fijarse por escrito, los tipos deberían tener en cuenta los incrementos suplementarios que resultan del cálculo de las «fechas valor», y la diferencia con los tipos aplicados debería estar limitada y, en todo caso, éstos no deberían sobrepasar el tipo legal de usura.

— La Comisión sugiere generalizar al conjunto de las Cajas de Ahorro ordinarias el estatuto de las de l'Alsace-Lorraine. Esto les proporcionaría una autonomía incrementada respecto de la *Caisse des Dépôts et Consignation*.

El caso de Rhône-Poulenc

La sociedad Rhône-Poulenc decidió establecer una política activa de comunicación con el público. La dirección general consagra una parte importante de su tiempo a las relaciones con el entorno. En efecto, hay que aceptar las mutaciones impuestas por la crisis del textil. El secreto de las decisiones genera desconfianza. Pero una clarificación pública, unida a una información interna coordinada, supone una modificación importante de la concepción del ejercicio del poder en la empresa: en particular, significa que los objetivos anunciados sean aceptados por el entorno. Así, el 2 de febrero de 1979, en el periódico *Le Monde*, aparecía una página completa de publicidad titulada «Rhône-Poulenc: el plan del textil, un año después». Seguía una exposición de la política seguida desde 1975, fecha del primer plan textil. De esta forma la empresa puede formular un plan sectorial como el Ministerio de Industria (por ejemplo, «el plan del papel») y darle publicidad, buscando con ello obtener la aprobación del público para su actuación.

Nosotros vemos en estos casos una concepción de la empresa que se aproxima a la del Sector Público. Si se mide la rentabilidad, parece que la empresa basa su legitimación en que Francia ha de contar con un sector textil.

Todas las empresas afectadas no han reaccionado de igual forma, o porque no han sentido la necesidad, o porque no han querido. Sin embargo, la prensa dedica una parte importante a la evolución de las grandes empresas, como para demostrar que considera que en lo sucesivo las estrategias de estas sociedades van a ser «sucesos» periodísticos. Así el periódico *Le Monde* ha publicado una serie de artículos que ocupaban una página completa sobre la forma en que las «grandes empresas» han reaccionado ante la crisis (73). Parece que la evolución va a poner cada vez más difícil a la empresa no disponer de una política dirigida a garantizar su legitimidad (74).

4.º *Las Empresas Públicas, los Servicios Públicos Industriales y Comerciales y la Macro-Dirección.*—El Informe Nora ha introducido un cambio en la forma de considerar a las Empresas Públicas. Eficacia y buena gestión son criterios tan importantes como el más general del Servicio Público. Por ello, los métodos de la Dirección han hecho su entrada en esta parte del Sector Público, lo cual va a ser tratado en la segunda parte de esta obra. Lo que importa señalar aquí es que, si la introducción de la Dirección tiene como función legitimar a estas organizaciones, sólo podrán hacerlo de forma eficaz si adoptan el punto de vista de la Macro-Dirección, es decir, que el objetivo de tales organizaciones es garantizar la legitimidad de su actividad. A veces, en efecto, se ha podido entender la introducción de los métodos modernos de gestión como una privatización o como un abandono del Servicio Público. En otras ocasiones, incluso, ciertos responsables de Empresas Públicas, ansiosos de autonomía frente al Gobierno, han podido presentarse jugando la carta de la rentabilidad, a través de una política agresiva, centrada en un cierto número de productos. Esto es ignorar que toda organización

(73) Véase *Le Monde*, 8 de mayo de 1979, «Pechiney-Ugine-Kuhlmann: fin de l'orage», y el 24 de abril de 1979, «Thomsom: conserver ses atouts».

(74) Otro ejemplo de esta orientación puede encontrarse en la creación de los Oscars de l'Environnement por la Chambre de Commerce et d'Industrie de París. El texto de la publicidad aparecida en *Le Monde*, el 1 de junio de 1979, enuncia los principios siguientes: «limitar la polución y los desechos, mejorar las condiciones de trabajo, preservar el medio natural y los paisajes», éste es también el papel de la empresa de hoy día. Paralelamente a su misión económica, tiene otras responsabilidades, tanto frente a la sociedad como frente a su personal.

de estas dimensiones, no puede mediatizar sus relaciones con el entorno social únicamente a través de sus productos. Al actuar así, también descuidarían la ventaja que representa, desde el punto de vista de la legitimación de la organización, el hecho de ser un Servicio Público.

5.º *Las organizaciones sin fines de lucro.*—Se asiste en nuestros días a la multiplicación de organizaciones sin fines de lucro, que toman a su cargo objetivos sociales o culturales. Su desarrollo tiene frecuentemente lugar al amparo del Estatuto de Asociaciones de la Ley de 1901. Porque ellas son, en principio, producto de la iniciativa de algunas personas, han podido ser gestionadas, durante largo tiempo, con métodos empíricos y dirigidas por sus responsables sin un control muy detallado de su actividad. A medida que su tamaño aumenta, deben, sin embargo, introducir una división del trabajo más elaborada y conceder mayor atención al lenguaje de la gestión. Porque persiguen otros objetivos distintos del beneficio, porque deben rendir cuenta de su actuación al público al que solicitan su apoyo, porque están esencialmente concebidas en relación con su inserción en su entorno social, estas organizaciones constituyen un campo nuevo de aplicación de la Macro-Dirección (75).

b) *Lo que está perdido en el «magma administrativo»*

Una de las razones mayores porque la Administración parece escapar a la lógica de la gestión es la dificultad que encuentra para identificar de forma relativamente independiente de sus subsistemas de gestión. La Administración se muestra como un conjunto intrincado y complejo de funciones, de objetivos, de oficinas, de jerarquías, de reglas y de tradiciones. Para quien está fuera, esto es un magma impenetrable, al que denomina Administración. Para quien está dentro, es una serie compleja de mecanismos y usos, del que cada uno sólo conoce una parte.

Esta masa administrativa tiene, además, su inercia. Ello hace posible, frente a la sucesión de ministros y gobiernos, garantizar la permanencia de su funcionamiento. En contrapartida, ello

(75) ALBAN, D., y SOULAGE, François: «Socialisation et nationalisation», *Le Monde*, 31 de marzo de 1979.

impone a éstos tener que rodearse de un equipo de dirección, el Gabinete ministerial, uno de cuyos papeles esenciales consiste en intentar articular las orientaciones propuestas por el ministro con el funcionamiento de la Administración.

El contenido de la gestión sólo se puede aplicar en la Administración en la medida en que se puedan delimitar subsistemas gestionables de forma relativamente autónoma, y por ello, éste es el primer paso de la aplicación del contenido de la gestión en la Administración.

Para poder aplicar el lenguaje de la gestión, hay que definir una organización, sujeto de la acción y un objetivo, finalidad de la acción. En este sentido, para delimitar un subsistema se puede partir, o de la organización, a condición de proponer en seguida sus objetivos, o de los objetivos, a condición de buscar qué organización puede asumirlos.

1.º *Delimitación a partir de un objetivo.*—Esta variante consiste en definir un objetivo, global o limitado, y determinar a continuación los medios a poner en juego para conseguirlos.

Puede tratarse de objetivos generales, tales como «calidad de vida», cuya responsabilidad ha sido confiada recientemente a una delegación en el seno del Ministère de l'Environnement. Puede tratarse de objetivos más específicos, tales como «las economías de energía», «la seguridad vial», «la lucha contra la droga», que han sido igualmente encomendados a agencias o delegaciones.

En estos diferentes ejemplos, el objetivo está confiado a una estructura ligera, una Administración de misión, encargada de coordinar la acción del conjunto de la Administración en esta materia.

A veces, los objetivos son definidos sin que se haya determinado claramente una responsabilidad centralizada. Es el caso de los Programas de Actuación prioritaria del Plan.

Se considera que cierto objetivo, enunciado a nivel central, se traduce en una prioridad a nivel presupuestario, y que todo ello seguido por los Servicios del Plan. Está claro que:

- 1) Cuanto menos específica es la definición del objetivo.
- 2) Cuanto menos definida está la estructura de responsabilidad del objetivo.

3) Cuanto menos dotada de medios propios está la estructura, menos oportunidades tendrá la gestión administrativa de lograr sus objetivos.

La Dirección exigirá poner en relación una especificación de los objetivos (76), una estructura de responsabilidad y unos medios.

2.º *Delimitación a partir de una organización.*—La otra forma de delimitar un subsistema gestionable consiste en aislar una estructura organizativa en el seno del «magma administrativo». Se puede aislar un servicio o un procedimiento.

— *El caso del servicio.* En numerosos casos, la Administración gestiona Servicios Públicos cuyos contornos son reconocibles con bastante facilidad. De esta forma, el Ministère des PTT gestiona dos conjuntos: Correos y Telecomunicaciones. Aunque su Estatuto sea puramente administrativo, sus estructuras concretas les hacen parecerse mucho a las empresas, por lo que pueden delimitarse sin gran error. A nivel de la Administración Local, servicios públicos como las bibliotecas municipales, los museos, las guarderías, los hogares de los pensionistas, etc., son igualmente bastante fácilmente delimitables. Los sistemas hospitalarios, los centros de enseñanza son igualmente servicios públicos con los contornos bien definidos. Estos son claramente ámbitos en los que la aplicación de los métodos de gestión es poco contestada.

— *El caso del procedimiento.* Otra manera de delimitar un subsistema consiste en aislar un procedimiento administrativo. Por este medio, es posible aplicar reformas marginales, en el corazón mismo del proceso administrativo, allí donde, en principio, otras formas son más contraproducentes.

Después de haber considerado la oposición entre el enfoque administrativo clásico y el enfoque de gestión, vamos a mostrar cómo es posible plantearse la cuestión de la Dirección del formulario administrativo.

(76) La posibilidad de delimitar los servicios periféricos de los ministerios es, sin duda, uno de los elementos que ha podido favorecer el desarrollo de experiencias de gestión moderna en la actuación administrativa, como fue el caso de ciertas D.D.E. (Direcciones Departamentales de Equipamiento).

3.º *Administración tradicional y Dirección.*—En su sentido más tradicional la Administración Pública está encargada de aplicar la Ley a través de una serie de procedimientos esencialmente escritos: ley, decretos, circulares, formularios, forman la cadena tradicional de la acción administrativa. Esta forma de funcionamiento se caracteriza por los siguientes rasgos:

1) La legitimidad es esencialmente legal; la Administración se legitima, porque aplica la Ley.

2) Su funcionamiento es esencialmente escrito.

3) Los controles son esencialmente formales y *a priori*.

4) La autoridad jerárquica permite a la legitimidad descender de arriba abajo en la pirámide administrativa.

5) El funcionamiento administrativo está, pues, basado en la estabilidad de las estructuras formales de actuación.

Evidentemente, la Dirección representa una forma de organización completamente opuesta a la precedente:

1) La legitimidad está basada en la racionalidad de las decisiones y de las actuaciones.

2) Lejos de apoyarse sólo en el escrito, la Dirección utiliza generosamente el contacto personal, la palabra y la imagen.

3) Los controles practicados son esencialmente *a posteriori*; se trata de controlar los resultados en relación con los objetivos fijados, y no controles *a priori* de procedimientos.

4) La autoridad, por ello, puede estar descentralizada.

5) El funcionamiento de la Dirección se basa en la adaptación al cambio del entorno y en la movilidad.

La oposición de estos «tipos» de funcionamiento administrativo lleva a numerosas personas a poner en cuestión la posibilidad de aplicar la Dirección en la Administración. Ahora bien, nos parece que el formulario administrativo puede también ser objeto de un enfoque gerencial.

Para explicar el paso de un tipo de gestión a otro, es posible hacer referencia a las tesis de Laurence y Lorsch en su obra *Organisation et Environnement*.

Su estudio trata sobre la relación entre la eficacia de una estructura de empresa y la turbulencia del entorno. Según ellos, una organización eficaz es aquella que está adaptada a su

entorno. Si éste es estable, como es el caso de la industria de los contenedores, que ellos han tomado como ejemplo en la parte empírica de su trabajo, la organización jerárquica centralizada será la más adecuada. Si el entorno es turbulento, como es el caso de las empresas de productos químicos, una estructura descentralizada será más eficaz. Esta permite a la organización adaptarse más rápidamente, al integrar las cuantiosas informaciones nuevas, procedentes del entorno. Pues bien, nosotros vamos a observar que el entorno en el que funciona el formulario administrativo se hace cada vez más turbulento, y que las estructuras de Dirección se hacen cada vez más adaptadas a su gestión.

— *La Dirección del formulario.* Entre todas las críticas formuladas a la Administración, el embrollo del papel recibe un trato de privilegio. Punto de contacto entre la Administración y el público, el formulario se convierte en terreno de discordia. La preocupación por la mejora de los formularios se ha concretado recientemente en la adopción de numerosas medidas: en este sentido, se creó el Centre d'Enregistrement et Revision des Formulaire Administratifs (CERFA), cuya misión era la de «inventariar, armonizar y simplificar todos los formularios administrativos existentes, y utilizados por las Administraciones en su relación con el público» (77). Creado en 1966 en el marco del I.N.S.E.E., este centro pudo reducir, en alrededor de una cuarta parte, el número de los formularios, sobre todo, gracias a la sustitución de los modelos nacionales por modelos regionales y locales. Sin embargo, el problema continuaba siendo importante, ya que los Comités de Usuarios ante los Ministerios pusieron unánimemente el acento en las dificultades encontradas por los administrados derivadas de la abundancia de formularios en circulación (se cifran todavía, en el momento actual, en torno a 16.500) y a la presentación imperfecta de un cierto número de ellos. En 1976, un Decreto adscribía el CERFA al Primer Ministro (Secrétariat Général du Gouvernement). En cada ministerio existen representantes del CERFA. Generalmente, pertenecen a las distintas Oficinas de Organización y Métodos de estos

(77) Circular del 29 de diciembre de 1976.

Ministerios. Además, el CERFA trabaja en colaboración con el Servicio Central de Organización y Método del Ministère de Finances (SCOM). Sin embargo, los esfuerzos en este terreno son particularmente largos; se necesitan varios años para terminar, por ejemplo, una actuación por la que se fusionan las Declaraciones Anuales de Salarios, que anteriormente las empresas debían presentar por separado al Fisco y a la Seguridad Social.

Por ello, el modo de gestión de los formularios comienza a ser puesto en cuestión por la propia Administración. Los métodos de la Dirección pueden ayudar, tanto más a la gestión de los formularios, cuanto más turbulento se vuelve el entorno. También vamos a distinguir el caso de los grandes formularios permanentes de la Administración, en los que en el entorno es relativamente estable: el caso de la legislación nueva con voluntad de permanencia, y el caso de las acciones nuevas de duración limitada, en el que el entorno evoluciona de forma muy rápida.

a) *Los grandes formularios administrativos.*—Se trate de la declaración de la renta o de las hojas de prestaciones de la Seguridad Social, los grandes formularios administrativos representan la esencia misma de la gestión administrativa tradicional. Sin embargo, el entorno de estos procedimientos se hace cada vez más turbulento:

- 1) A causa de la crisis de legitimidad de la Administración.
- 2) A causa de los cambios tecnológicos.
- 3) A causa de los cambios de legislación.

1. La crisis de legitimidad de la Administración se hace sentir a través de los Comités de Usuarios, los informes de los indicadores y los sondeos de opinión. Su consecuencia es que la Administración ha de tomar conciencia de que ella sólo debe hacer uso de su autoridad con precaución suficiente, para no malgastarla inútilmente, y que esto mismo ocurre en terrenos donde su poder de coerción es mayor, como es el caso de la declaración de la renta. Sin duda, es simbólico que sea este documento el que haya sido objeto de cuidados especiales en materia de presentación. La iniciativa de Valéry Giscard d'Estaing,

entonces ministro de Hacienda, de «personalizar» este formulario, al añadirle una carta «manuscrita» del ministro solicitando a todos los ciudadanos el cumplimiento de su deber, ilustra la preocupación por mejorar la relación entre la Administración y el administrado con ocasión de uno de los actos esenciales de la actuación administrativa: la recaudación del impuesto. El impreso administrativo está siendo considerado, cada vez más, como un medio de comunicación con el público: debe ser el soporte de la imagen que la Administración quiere dar de sí misma.

2. Los cambios tecnológicos han influido directamente en la gestión de los grandes formularios. La informatización del tratamiento de los formularios ha conducido a modificar de forma sensible su presentación. Ahora bien, una de las claves para que el ciudadano lo rellene bien es la costumbre: la estabilidad de los procedimientos es en sí misma un factor de simplificación. Antes de cambiar radicalmente los hábitos de los ciudadanos, las Administraciones están obligadas a probar los nuevos documentos y a estudiar las reacciones del público. La informática introduce un cambio brutal en el entorno y la Administración se encuentra, ante este hecho, ante un riesgo que debe intentar reducir al máximo recurriendo a los métodos de gestión típicos (sondeo, prueba, experimentación).

3. A estos cambios brutales se añade un número creciente de modificaciones legislativas, que crean complejidad y turbulencia en la relación Administración-administrado. Así, la reforma de la patente y la creación del impuesto profesional han causado importantes tensiones entre la Administración y los administrados afectados. Pruebas y simulaciones insuficientes no habían permitido prever que ciertos contribuyentes verían sus impuestos multiplicados por diez de golpe, lo que era poco tolerable. Problema de previsión, éste no podía ser resuelto por la experimentación, al deber ser el impuesto igual para todos. Sin embargo, simulaciones muy detalladas pueden prevenir este tipo de dificultades. Si, a pesar de todo, las dificultades aparecen, es esencial mejorar la relación entre la Administración y el administrado. Estructuras de concertación, informaciones telefónicas, etc., son medios disponibles para gestionar los procedimientos administrativos en la forma en que los gestionan los

servicios (banca y seguros). Por un lado, se asiste a un uso cada vez más amplio de la comunicación publicitaria a la hora de la aplicación de la Ley: así la baja en la T.V.A. de 1977 fue apoyada por un amplio esfuerzo informativo, que tenía por objeto garantizar el efecto de esta rebaja en el nivel de precios. Por otro lado, se asiste a un desarrollo de los sistemas de acuerdo y de información en los ministerios. Como límite, se podría imaginar que una Administración se orienta, en ciertos casos, hacia la internalización del formulario, rellenado éste con la ayuda del encargado en una cita personal (78).

Este tipo de medida puede justificarse, tanto desde el punto de vista de la gestión de la autoridad de la Administración, como desde el punto de vista estrictamente económico. La gestión de las reclamaciones y de los formularios mal rellenos cuesta cara: mejorando la relación Administración-administrado, se mejora la calidad y el rendimiento del trabajo estrictamente administrativo.

b) *Las transformaciones radicales de los procedimientos.*—Una de las consecuencias de la evolución de la actuación del Estado es el desarrollo de un número importante de medidas legales y reglamentarias, extremadamente complejas, que rigen tal o cual sector de la actividad económica y social. Es frecuente que, en materias tan concretas, como el estatuto de los minusválidos, o la remuneración de los arquitectos, que tomamos como ejemplo, el Derecho de la materia ocupe más de 250 páginas de leyes, normas y circulares. Es decir, que el primer problema hallado es la complejidad del Derecho.

1.^o *La complejidad del Derecho.*—Si tomamos la reforma de la remuneración de los ingenieros y de los arquitectos (79), su contenido ocupa dos volúmenes y la explicación de sus principios exige varias horas de formación. Incluso la nueva legislación y las reglamentaciones que establecen las «Comisiones Técnicas de Orientación y Reclasificación Profesional» (COTOREP), desti-

(78) Véase capítulo 1, 2.^a parte, p. 231.

(79) Véase sobre este punto *Le Moniteur des Travaux Public* de 23 de julio de 1979, Jean-Jacques Veil, «La réforme de la rémunération des Ingénieurs et des Architectes».

nadas a decidir el destino de los minusválidos, exigen también varias horas de explicación. El principio «se considera que nadie desconoce las Leyes» parece, por ello, muy curioso, cuando es posible preguntarse quién puede realmente conocerlas de verdad.

2.º *Formación e información.*—Por lo tanto, la Administración debe, ante todo, entregarse a un esfuerzo sistemático de formación de sus propios cuadros. En la forma tradicional de funcionamiento administrativo, esta formación tenía lugar, fundamentalmente, por la difusión de circulares explicativas de la Ley. Esta forma de hacer, que se correspondía con el formalismo burocrático (que es el reino de la cosa escrita), se hace cada vez menos aceptable. Los servicios periféricos se encontraban frecuentemente con dificultades para comprender los documentos e interpretar la forma de insertarlos en el bosque, más o menos espeso, de textos que modificaban. De golpe, las solicitudes de aclaraciones por teléfono se multiplican en la oficina encargada de la reforma. Cada vez más (aunque este fenómeno es relativamente reciente), la puesta en práctica de una nueva reglamentación se acompaña con un programa de formación sistemático, dirigido a los empleados de los servicios periféricos.

Estos son, a su vez, incorporados al programa de información al público. Este se divide en público especializado e intermedio (asesores jurídicos, maestros de obra y arquitectos, asistentes sociales, según el caso) y gran público. Hacia los primeros, se dirigirá documentación detallada, incluso programas de formación; hacia los segundos, una información general por los grandes medios de comunicación se unirá a la puesta a disposición del público, anunciando los diversos puntos de distribución.

3.º *Relación Administración-administrado y coordinación de las acciones.*—De lo que precede resulta que la modificación de las legislaciones supone, por una parte, que se considere de forma específica la forma en que afectará a la relación Administración-administrado, por otra, que el conjunto de la medida sea coordinado con arreglo a un plan racional, cuyo espíritu se aproxime al de la Dirección. En el primer punto, cualquiera que sea la fuerza jurídica del formulario administrativo, se hace necesario adaptarlo al comportamiento del ciudadano

con la ayuda de informaciones, de formación y de asistencia, so pena de ver desarrollarse un resentimiento contra la arbitrariedad administrativa, ya que una ley que no se puede comprender, se parece extrañamente a una ley arbitraria. En el segundo punto, parece que los responsables de las modificaciones legislativas han de actuar de forma todavía más empírica. Un análisis sistemático de los públicos afectados, de los mensajes elegidos, de las estructuras a poner en marcha, del lenguaje utilizado, deberá permitir una verdadera gestión de la aplicación de la reforma, la cual se convertirá entonces en un subsistema delimitado, al que se podrá aplicar la Dirección.

c) *Las acciones nuevas y temporales.*—Se trata aquí, por definición, del caso en el que la turbulencia del entorno es más fuerte y donde la Dirección encuentra mejor su sitio. Cada año se deciden medidas nuevas y temporales.

El ejemplo más típico es el pacto sobre el empleo, que cada año, desde 1977, contiene una serie de medidas concretas. Al dirigirse a problemas apremiantes, con el fin de aportar soluciones a corto plazo a estas situaciones, este género de medidas reúnen todas las dificultades que puede presentar la gestión por formulario. Vamos a enunciar cinco tipos de problemas que pueden presentarse.

Caso número 1: *Retraso en la ejecución de la medida.* Entre el voto de la ley, la publicación de los Decretos de aplicación y la redacción de las Circulares complementarias, puede transcurrir un plazo más o menos largo. Si la medida sólo debe durar un año, por ejemplo, puede ocurrir lo siguiente: la prensa y el resto de los medios de comunicación anuncian ampliamente la oferta de un nuevo producto administrativo en enero. La puesta a disposición de éste sólo puede tener lugar en marzo; los derechos no pueden ser ejercidos hasta mayo o junio. De esta forma pueden sumarse dos causas de descontento: hay quienes, habiéndose enterado de la oferta, se dirigen a la Administración, donde se enteran, que «el producto no ha llegado todavía», y hay quienes no pueden disfrutar del derecho, porque el período de tiempo de la puesta a disposición ha sido demasiado corto.

Caso número 2: *El producto que se pone a disposición se encuentra con una demanda que supera a la oferta.* La

Administración, entonces, por falta de medios, debe seleccionar a los beneficiarios. A veces, cuando la demanda ha sido infravalorada, se pueden utilizar otros fondos de otros capítulos del presupuesto no utilizados, mediante un procedimiento adecuado. Sin embargo, esto tiene un límite y la Administración puede verse obligada a racionar el bien. La selección en las universidades es un problema de este género. Al principio, fueron aceptados los primeros inscritos. Pronto la carrera para la inscripción se hizo inaceptable; y se elaboraron otros procedimientos en ciertas universidades. Se planteó el problema de la legitimidad de estos procedimientos, y el de la evaluación correcta de la demanda, el de la previsión acertada, que, al permitir que la Ley dote de los medios necesarios de forma coherente, evita que sea inútilmente puesto en causa el poder discrecional de la Administración.

Caso número 3: *La complejidad de la medida* y de sus condiciones de aplicación pueden crear la perplejidad de los servicios provinciales y locales. La puesta en práctica de tales medidas exige, aquí también, un esfuerzo coordinado de formación y de información, a la vista, sobre todo, de la brevedad de los plazos que deben ser respetados.

Caso número 4: *La demanda es insuficiente*. En este sentido, en el primer pacto sobre el empleo, la realización del plan significaba que las empresas aceptasen contratar a jóvenes contra la exoneración de ciertas cargas como contrapartida. La demanda de los empresarios depende de una información suficiente, pero igualmente de la forma en que evalúan las ventajas y los inconvenientes, en caso de acogerse a la nueva medida. Ciertos años la CNPF ha debido proponer la utilización de verdaderos tramitadores para convencer a los patronos del interés de la medida. Una vez más, el paralelismo con la situación del producto a vender se impone. En otros casos, la Administración ha debido modificar el «precio» del producto, aumentando las ventajas propuestas para estimular la demanda, o reduciéndolas, con el fin de no ver superadas las posibilidades de financiación.

Caso número 5: En ciertos casos, particularmente enojosos, sucede que una medida impone el cumplimiento, a partir de una cierta fecha, de un trámite y que la Administración no haya sido

capaz de preparar el procedimiento en tiempo útil. Esta falta de planificación del tiempo pone a la Administración en la incómoda situación de exigir algo imposible, lo que es uno de los límites naturales de la legitimidad. La puesta en práctica de la medida transitoria permite funcionar, pero no restaura toda la autoridad perdida, lo que se traduce en reclamaciones, descontento y contestación.

Desarrollo de organismos de intermediación en la relación Administración-administrado

El enfoque que acabamos de presentar consiste en aislar un procedimiento tratándolo como un «producto» de la Administración. Ello es posible desde el momento en que estos procedimientos son objeto de transacciones entre la Administración y el público. Sin embargo, la multiplicidad de procedimientos que emanan del «magma administrativo» en dirección al público es tal que este enfoque no podrá resolver el problema de las relaciones entre Administración y el administrado él solo. Hay que integrar estos intentos de racionalizar en el marco de organismos de intermediación: centros de recepción polivalentes, tiendas de la Administración, etc., cuyo papel es el de facilitar la distribución de las obligaciones y los derechos del ciudadano, apartándole una información y una asistencia adecuadas. En este sentido, en Quebec, se han creado once centros cuyo papel es el poner a los ciudadanos en relación con «el» funcionario que puede resolver sus problemas.

Conclusión sobre la Dirección del formulario

Si la Dirección interviene cada vez más en la gestión del formulario administrativo es porque éste se encuentra, sin duda, ante una crisis de legitimidad semejante a la de la Administración en su conjunto. Al descansar la relación Administración-administrado en un modo, sobre todo, jurídico, encuentra dificultades cuando el Derecho que la fundamenta se hace más fluido. Ahora bien, el formulario, medio de actuación de la Administración, es un medio de creación de Derecho por el jefe de servicio de una Administración y puede, a veces, ser la

expresión del poder discrecional cuyo ámbito se extiende sin cesar. Cuando la norma jurídica cesa de codificar de forma no equívoca la situación, se hace necesario sustituirla por otra norma. La Dirección es requisito normativo: la racionalidad es su principio, el pragmatismo es su fuerza. La puesta en práctica de un procedimiento de Dirección, uno de cuyos objetivos es la minimización del descontento, permite llenar el espacio, cada vez más amplio, dejado libre por el lenguaje administrativo clásico, el cual es ocupado por una lógica concreta de la relación, de la información y del comportamiento, que encuentra su normatividad en la racionalidad de los medios puestos en juego y en la calidad del clima que se crea de esta forma.

2. IDENTIFICACIÓN

La definición es la primera condición para poder aplicar la gestión en la práctica a un subsistema. Ella constituye la condición previa para que la lógica de la gestión pueda aplicarse: es obligado que el sujeto de la acción sea el responsable de la empresa, del servicio público o del formulario administrativo; sus medios pueden ser inventariados, sus objetivos ser precisados. A este aspecto *interno* de las condiciones de la gestión hay que añadir un *aspecto externo* propio de la Macro-Dirección, es decir, de Dirección del poder visible: *el subsistema debe poder ser identificado por el público*. El problema planteado aquí es el rostro de las grandes burocracias. Esta exigencia vale tanto para la empresa como para la Administración.

a) *En el caso de la Administración*

El problema de la identificación por el público es particularmente importante, por dos razones:

1. Porque la delimitación es particularmente difícil en ella, se puede resolver el problema de la Dirección de la Administración creando *estructuras que son fundamentalmente el soporte de una imagen*: la de la Administración que actúa como tal sobre tal o cual sector de la vida económica y social. *La función de tales estructuras es, en buena parte, gestionar un tema administrativo*, ya sean los perjuicios del tabaco, de la droga, la calidad de vida,

el ahorro de energía, etc. La actuación de estas Agencias y Delegaciones, «Señores» diversos (*Señor Ruido, Señor Seguridad Vial, Señora Droga*) y personajes pintorescos (*Gaspi, Bison Futé*), consiste, en parte, en coordinar la acción administrativa, o en promover ciertas iniciativas, aunque, en otra parte no despreciable, gestionan el estado de la opinión sobre la materia considerada, intentan modificar los comportamientos y, sobre todo, manifiestan la existencia de una prioridad gubernamental. Detrás de esta estructura soporte de imágenes, todo el conjunto de la acción administrativa, dispersa en los diferentes ministerios y servicios públicos, está representado y es visible. Estas entidades pueden ser objeto de gestión, aunque su objetivo sea un cierto nivel de toma de conciencia por la opinión de la importancia de un tema e, incluso, una modificación del comportamiento (consumo de cigarrillos, ahorro de energía, uso del cinturón de seguridad, disminución del número de accidentes mortales, etc.).

2. Al parecer deshumanizadas, las grandes burocracias administrativas, por ejemplo P.T.T., o la Assistance Publique de Paris, han hecho grandes esfuerzos para modificar su imagen ante el público. Ello se traduce, generalmente, en una mejora de la atención, en la adopción de una sigla y de logotipos que representan a la organización. También campañas institucionales nos recuerdan que los P.T.T. están todos los días presentes en nuestra vida, que E.D.F. son hombres que unen a hombres, que detrás de un sello puede haber 300.000 hombres, o que entre correos y telecomunicaciones hay una emulación que mejora el servicio.

Incluso todos los ministerios quieren aparecer en televisión: el ministro de Asuntos Exteriores, para decir que todo francés en el extranjero es un embajador de su país; el Ministerio de Cultura, para promover los museos, etc. A través de esta comunicación se tiene una cierta presencia, se da una cierta imagen de amplios conjuntos administrativos, cuyo funcionamiento parece la mayor parte del tiempo bastante misterioso. Tener una imagen entre el público, se convierte en una condición esencial para la supervivencia de una gran organización. Relaciones públicas, atención, diseño, publicidad, son los medios de esta comunicación institucional.

De esta forma la Administración llega a la identificación, ya sea creando estructuras que soportan la imagen, ya sea proporcionando una imagen a las estructuras existentes. En este esfuerzo, se ve sometida a la acción de la prensa, que constituye uno de los grandes medios de creación y mantenimiento de imágenes. En la sección siguiente, donde se tratará sobre las grandes empresas, vamos a presentar más ampliamente los problemas que se plantean entre grandes organizaciones y prensa.

b) *En el caso de la empresa*

1.^o *Imagen de la organización.*—Se puede decir que el paso de la Dirección a la Macro-Dirección en la empresa viene determinado por el momento en el que la preocupación por la imagen de la organización ante el público se convierte en una preocupación importante. Berle y Means señalan que el poder concentrado en las empresas es tal, que se las debe analizar entre las categorías de las instituciones políticas y religiosas. Kenneth Boulding (80) insiste en la importancia esencial que tiene para una empresa el desarrollo de una imagen favorable que permita a los agentes sociales, internos y externos, identificarla y, por consiguiente, sostenerla colaborando con sus finalidades.

Numerosos trabajos de marketing sobre las relaciones públicas y sobre la metodología de medida de las imágenes de la organización dan testimonio de la importancia de este problema. Jean-Paul Larçon y Rolan Reitter han demostrado en una obra reciente (81) cómo el concepto de identidad de la empresa es esencial para la comprensión de la gestión interna de los grandes grupos: «La identidad de la empresa, como la del

(80) BOULDING y KENNETH, E., eds., The University of Michigan Press, Ann Arbor, 1966. A nivel empírico, la medida de la imagen ha dado lugar a numerosos tipos de medidas utilizando las escalas de actitudes, el método de la semántica diferencial o las técnicas del análisis multidimensional. La relación entre tales medidas de la imagen de una organización y la elección de un empleador ha sido estudiada en LAUFER, Romain: «Organizational Choice of MBA students», Tesis doctoral, University of Cornell, 1973.

(81) LARÇON, Jean-Paul, y REITTER, Roland: *Pouvoir et Identité dans l'entreprise*, Nathan, 1979.

individuo o la de la nación, no excluye las tensiones y los conflictos internos, pero constituye un equilibrio alrededor del cual se orientan y se organizan las motivaciones y las pulsiones de los hombres que participan en ella. Como la industria francesa nos demuestra cotidianamente, la perennidad de la empresa, y esto es lo que más la diferencia de otras instituciones, no se adquiere nunca y se encuentra amenazada sin cesar, tanto desde el exterior como desde el interior. La capacidad de respuesta de la empresa a estas diferentes amenazas es función directa de la arquitectura de su identidad.»

Lo que aquí se ha afirmado, principalmente desde el punto de vista de la gestión interna, es también verdad para la gestión de la relación con el público, y las sociedades lo saben: por eso, Xerox y Kodak en U.S.A. adoptan políticas de vanguardia, participando en la vida de las comunidades en las que ellas funcionan. Nosotros hemos comprobado que esta orientación se está extendiendo igualmente en Francia (82).

Aunque uno de los rasgos principales de la Macro-Dirección de la empresa es la importancia adquirida por las relaciones con la prensa, quien, por definición, es la que da cuenta del poder visible.

2.º *La relación entre la prensa y la empresa.*—Francia se caracterizaba, hasta hace poco, por la debilidad de la información económica, y aún más, de la información sobre la empresa. Contrariamente a los Estados Unidos, donde la empresa era, desde hace largo tiempo, reconocida como un agente importante de la vida social, y los empresarios-fundadores considerados como héroes nacionales, en Francia la empresa era mal conocida, discreta, incluso secreta. Ahora bien, esta situación ha cambiado radicalmente. El vocabulario de la gestión, palabras como control de gestión, y marketing, que no aparecían jamás en la prensa de los años 50, ahora se han convertido en moneda de curso corriente. Numerosos artículos dedicados a la estrategia comercial e industrial aparecen regularmente (83). Esto marca el

(82) Véase anteriormente, p. 98.

(83) Y esto no afecta nada más que a los grandes grupos. Piénsese en las explicaciones detalladas que los lectores han podido tener sobre la gestión de Lip o la de Manufrance.

paso a la Macro-Dirección, la Dirección se hace oficialmente visible cuando la empresa explica su funcionamiento. Huelgas, inversiones espectaculares, éxitos, ya son conocidos por el público. Ello induce tres fenómenos:

1) Una evolución de la prensa, en la que el espacio dedicado a la empresa se amplía.

2) Una evolución de la actitud de los empresarios, que son incitados por CNPF a mantener relaciones abiertas con la prensa.

3) Una evolución de la actitud del público, cuyo interés por la vida de la empresa crece por el impacto creciente que ésta tiene sobre su existencia. Esta evolución no se desenvuelve sin tensiones entre las partes interesadas: prensa y empresarios se dirigen reproches mutuamente. Los empresarios reprochan, a veces, a la prensa su incompetencia en materia económica, su hostilidad sistemática a la empresa, su sumisión a lo sensacional.

Los periodistas reprochan a los empresarios tener la manía del secreto y de no comprender las exigencias a las que está sometida la información de los soportes de prensa (84).

Para poder percibir la importancia de una buena relación entre prensa y gran organización, es necesario añadir, a una visión amplia del papel, la prensa, una visión amplia de las relaciones entre la empresa y el público.

c) Visión amplia del papel de la prensa

La prensa no es sólo un medio de comunicación, pertenece al sistema liberal y es uno de sus fundamentos. El liberalismo, en efecto, se ha basado en la existencia de una información pluralista, que haga posible que el espíritu crítico del ciudadano

(84) Indicamos que el análisis que sigue es igualmente válido para la Administración y, en general, para todas las grandes organizaciones. En efecto, el Libro Blanco de la Asociación de los Periodistas de 1972 cita tan frecuentemente a los ministerios, a las Empresas Públicas como a las empresas privadas, mientras que las empresas pequeñas sólo son citadas una vez y colectivamente. Un director de periódico de provincias recomienda no ser demasiado duro con los pequeños comerciantes. En este mismo texto, las grandes organizaciones son citadas como ejemplo de lo que no hay que hacer numerosas docenas de veces.

a ejercer sus derechos con conocimientos de causa. *La prensa no es, pues, sólo un medio de información: considerada desde la óptica del «sistema de periódicos», es una instancia legitimante.*

Se puede decir que ella juega un papel de mediación legitimadora entre las grandes organizaciones y el público.

Dos condiciones son necesarias para que ella funcione eficazmente desde esta óptica: la pluralidad de cabeceras y de orientaciones y el derecho a la crítica.

Recordemos la divisa de *Le Figaro*: «Sin libertad de crítica, no hay elogio gratificante.»

Ahora bien, desde este punto de vista, la prensa se encuentra con cierto número de contradicciones:

— Mientras que el pluralismo exige una multiplicidad de cabeceras, la prensa tiende a concentrarse.

— Mientras que la legitimación supone el derecho a la crítica y a la objetividad, la empresa, que tiene necesidad de la autonomía de la prensa para beneficiarse de su función de mediación legitimadora, puede intentar usar su poder para asegurarse de que sólo se formulen alabanzas en su favor.

La prensa está también expuesta a ciertas contradicciones provenientes de que, siendo un medio de comunicación de masas, se ha convertido en un producto de consumo masivo, cuya propia supervivencia depende del tamaño de la audiencia. Ella también debe adoptar una concepción de la información que haga de ella un producto atractivo y, por lo tanto, debe obedecer a las leyes que definen el *suceso* sensacional, lo que debe ser comprendido, aceptado, incluso utilizado por la empresa.

d) *Visión amplia de las relaciones entre la organización y el público*

Es necesario, en efecto, que, por su parte, la empresa adopte una visión amplia de la noción de la relación con el público:

1) Amplia, porque hay que considerar los problemas de la información como un todo: *información interna y externa son problemas ligados*. No se puede anunciar al público, sin riesgo o sin problemas, medidas ignoradas por el conjunto de los miembros de la organización. Una prensa interna de la organiza-

ción se presenta como redes de comunicación, suficientes para asegurar su cohesión. Desde esta perspectiva, traemos aquí un ejemplo interesante: *La vie du Rail*, que es un periódico de empresa vendido en los quioscos. Esto demuestra que la Macro-Dirección se caracteriza en que el límite entre el interior y el exterior del subsistema tratado se hace cada vez menos neto, ya que las variables del entorno retroactúan de forma determinante en su funcionamiento. La publicación de un periódico de empresa en un quiosco es el caso límite del fenómeno que hace que se hable cada vez más de la empresa en la gran prensa.

2) Amplia, porque se trata de un problema que debe implicar al primer responsable de la dirección general de la firma: en último extremo, se trata, en efecto, de los objetivos mismos de la empresa. Señalamos que en los ministerios, los servicios de prensa, cercanos a la cúspide de la jerarquía (a nivel del Gabinete ministerial, es lo más frecuente) están encargados de supervisar la «cobertura» que la prensa concede a las acciones del ministro y del ministerio. Se constituyen servicios de relaciones públicas por la progresiva diferenciación entre la relación pública del ministro y la relación pública del ministerio.

3) Amplia, porque las relaciones con la prensa deben ser incluidas en una política de relaciones con el entorno:

| | | |
|--------------------------|---|--|
| Entorno social | { | Empleo. Consumidores. Accionistas. |
|--------------------------|---|--|

Entorno societario . { Ecología y sociedad.

De lo que acabamos de decir, se extrae un cierto número de consecuencias para el funcionamiento de la prensa.

1) En un mundo de grandes organizaciones, una proporción creciente de los individuos son asalariados de alguna organización. Es normal que el lugar concedido a éstas en los periódicos sea cada vez mayor y que crezca, por tanto, entre los periodistas la competencia en materia del funcionamiento de la empresa y la competencia de las organizaciones en materia de relaciones con la prensa.

2) En un mundo marcado por una crisis de legitimidad de las grandes organizaciones, acentuado por la crisis económica desde 1973, es normal que los periódicos, para cumplir con su papel, informen ampliamente al público sobre las empresas, para las que ellos tienen la tarea de conseguir una nueva ciudadanía, una nueva forma de integración en la sociedad global.

3) Frente a las contradicciones a las que ha de hacer frente, parece normal que la prensa busque garantizar su propia legitimidad. Por ejemplo, *Le Monde* publicó en 1978 un suplemento sobre sí mismo, detallando sus objetivos, sus principios, su forma de funcionamiento, etc. La empresa *Le Monde* acepta la transparencia. Más aún, las sociedades de redactores intentan conseguir su propia legitimidad, para lo que llevan a cabo actuaciones profesionales, o publicando sus «libros blancos», etc.

Se ve que para que el sistema de relación prensa-empresa funcione bien, como elemento de legitimación de las organizaciones, es necesario que exista entre ellas una cierta tensión, lugar del pluralismo y de la libertad de criticar, que es el fundamento de la utilidad del sistema de periódicos en una sociedad liberal. Obligando a las grandes organizaciones a abrirse, a veces, contra su propio deseo, es como los periodistas les ayudan de la mejor forma a adaptarse al nuevo estado de esta sociedad.

Sección 2.^a Las críticas formuladas a la Dirección

Para definir la extensión legítima de la Dirección, nos queda responder a ciertas críticas de las que ha sido objeto. Vamos a examinar sucesivamente las que dicen que es inaplicable al Sector Público y las que critican su funcionamiento en el sector privado.

1. COMPATIBILIDAD ENTRE DIRECCIÓN Y SECTOR PÚBLICO

Tres objeciones principales se hacen a la aplicación de la Dirección en el Sector Público:

- 1) La Administración y el Sector Público no tienen ni clientes ni clientela.
- 2) No existe un objetivo fácilmente cuantificable como el del beneficio.
- 3) Se dan una serie de restricciones estatutarias y presupuestarias que se oponen a los métodos gerenciales.

a) *Cientes y competencia*

Una de las principales objeciones formuladas contra la aplicación de los conceptos gerenciales a la Administración es que el Sector Público no tiene clientes, sino sujetos o usuarios y, por consiguiente, desconoce lo que es la competencia. Para responder a esta objeción conviene analizar de la manera más precisa posible el concepto de la relación entre una organización y una persona extraña a esta organización. El cliente no es, en efecto, nada más que la caracterización de un cierto tipo de relación que hay que hacer explícita. Nos gustaría demostrar que el concepto de cliente no está asociado de forma esencial al intercambio monetario. La idea es la siguiente: lo que interesa saber en una relación es si existe la opción, o no, para entrar en la relación. Nuestra hipótesis es que el simple hecho de saber si existe o no la opción es el determinante de las características esenciales de la relación. Para ello, vamos a considerar el cuadro 1, en el que la relación entre lo que llamamos, generalmente, Administración y administrado se representa por dos variables: la Administración tiene la opción, o no, de administrar, y el administrado tiene, o no, la opción de ser administrado.

CUADRO 1

| | La Administración no puede optar | La Administración puede optar |
|-----------------------------------|-------------------------------------|--|
| El Administrado no puede optar | 1 Sujetos | 4 Poder discrecional arbitrario |
| El Administrado puede optar | 2 Usuario | 3 Cliente |

La situación de *sujeto* (caso número 1) es una situación en la cual el individuo no tiene opción (pagar impuestos, hacer el servicio militar, respetar la Ley) y la Administración no tiene la opción de no administrar (debe percibir los impuestos, obligar al servicio militar, hacer respetar la Ley). En este caso concreto, no hay competencia en el sector privado. Se tiene un asunto con un administrado, el cual es esencialmente un *sujeto de deberes* (aunque también le asistan derechos).

La situación de *usuario* difiere en que el individuo tiene la opción de utilizar, o no, el servicio público (electricidad, correo, ferrocarril, etc.) y la Administración no tiene la opción de ofrecer, o de no ofrecer, el servicio: una vez que ella ha decidido que debe existir un servicio público, debe garantizar su continuidad. Al poder el individuo utilizar otros medios diferentes de los que le son ofrecidos, hay competencia de derecho. Esta competencia debe, de hecho, ser moderada. El administrado, en esta situación, es esencialmente un *sujeto de derechos* (incluso, si, por otra parte, tiene obligaciones).

En el caso número 3 nos encontramos con la situación, relativamente rara, en la que la Administración tiene la opción de ofrecer, o de no ofrecer, ciertos servicios que el administrado, convertido en cliente, tiene la opción de consumir, o de no consumir. Es el caso de las obras publicadas por la Imprimerie National, la Documentation Française, los mapas de carreteras de la I.G.N., etc. En estos casos, la competencia es fuerte. El administrado es entonces *un cliente*, es decir, esencialmente *un sujeto de deseos*.

El caso número 4 presenta la situación paradójica en la que la Administración tendría opción y el administrado no. Definición de lo arbitrario, esta situación en la que el individuo se convierte en *objeto del poder de la Administración*, debería en principio ser excluida. Sin embargo, el desarrollo del poder discrecional de la Administración convierte esta situación en menos excepcional. Por lo demás, ya lo hemos visto, es una de las dimensiones de las crisis de legitimidad de la Administración (85). Dos comentarios son necesarios para completar esta descripción. Por una parte,

(85) Véase *Le pouvoir discrétionnaire de l'Administration*, Cahiers de l'Institut Français des Services Administratifs, Ed. Cujas, 1979.

no se habla de «ciudadano». Digamos que *el ciudadano es el sujeto del poder* y que ello plantea el problema del voto, de la participación en la vida política, así como el fenómeno asociativo, que será tratado más tarde en esta obra (86).

Por otra parte, la división en cuatro categorías hace aparecer una figura muy rara (el cliente) e ignora otras categorías intermedias, cuya importancia para nuestro objeto, es de la máxima importancia y que se pueden ver representadas en el cuadro 2.

CUADRO 2

| | Administración | Administrado |
|-----------------------|--|---|
| Sujeto | Sin opción. | { Sin opción. Sin competencia. |
| Usuario cautivo | Sin opción. | { Derecho de optar. Sin opción de hecho. Sin competencia. |
| Usuario | Sin opción. | { Opción. Competencia moderada. |
| Usuario-Cliente | { Sin derecho a optar. Opción de hecho. | { Opción. Competencia fuerte. |
| Cliente | Opción. | { Opción. Competencia fuerte. |

Se trata, por una parte, de una categoría intermedia entre el usuario y el sujeto. Aunque, *por derecho*, el administrado es usuario, *de hecho*, por la inexistencia de competencia real, no hay posibilidad de opción: es un *usuario cautivo*. Es el caso de numerosas personas que dependen del tren de cercanías para ir a su trabajo. Son usuarios, pero no tienen opción, por lo que surgen, cuando se modifican los horarios, dificultades (protestas, reclamaciones, manifestaciones).

Por otra parte, nos falta igualmente una especie de categoría intermedia entre el cliente y el usuario: la que vamos a

(86) Véase capítulo I, 2.^a parte, p. 282.

denominar *el usuario cliente*. Se trata del caso en el que hay opción para el usuario, pero, en principio (por derecho), la Administración no tiene opción, ya que está sometida a las obligaciones del servicio público. Sin embargo, la competencia del sector privado puede llegar a ser muy importante (como en el caso de los hospitales, con los que compiten las clínicas privadas). Se puede producir una selección de usuarios-clientes que induzca efectos contrarios al interés del servicio público, según el proceso que ha estudiado A. O. Hirshamm en su obra *Exit, voice and Loyalty*.

Su punto de partida es la comprobación paradójica de que la calidad del servicio de los ferrocarriles nigerianos se deterioró con la aparición de la competencia de la carretera. Esta observación, que está en contradicción con la teoría de la competencia, se explica porque la carretera ha privado al *rail*, no de una fracción aleatoria de sus usuarios, sino de los más exigentes de ellos. Es más, el servicio público es más sensible a la protesta de los usuarios que a la pérdida de una parte de la clientela. El paso de una situación de monopolio a una situación de competencia significó para el ferrocarril, no la aparición, como lo querría la teoría, sino la desaparición del estímulo a la modernización (87). Protesta —*Voice*— y deserción —*Exit*— son, pues, las dos formas de actuación del usuario. La deserción en los bienes públicos es menos factible que en los bienes privados (donde todos pagan parcialmente los impuestos para sufrir las consecuencias en la vida social). De forma general, esta deserción supone un coste suplementario, que puede llegar a ser elevado. La clínica cuesta más cara que el hospital, la escuela privada, más que la escuela pública (88). Si aquellos que siguen ligados al servicio público son los menos preocupados por la calidad del servicio (quizá, debido a que su situación económica no les permite llegar a asumir que tienen derecho a pedir más), los responsables de los complejos administrativos pueden encontrar en ello un cierto respiro. Por ello, Hirshamm indica que «la Administración Postal americana ofrece otro ejemplo de

(87) Citado en BOUDON, Raymond: *Contrepoint*, núm. 15, 1975, pp. 209-213.

(88) BENETON, Philippe: *Biens collectifs, désertion, protestation et effects pervers*. Documento multicopiado.

monopolio indolente: su prosperidad descansa en que los usuarios más ricos y más exigentes tienen la posibilidad, limitada, es verdad, de dirigirse a otros medios. La existencia de medios de comunicación rápidos y seguros, como son el telégrafo y el teléfono, les permite soportar mejor los fallos que afectan al caminar del cartero. Ello permite a la Administración Postal ejercer con mayor inanidad su tiranía sobre aquellos usuarios para quienes el acceso a otros medios es demasiado oneroso o incómodo». La protesta es un medio difícil de poner en práctica, ya que exige la cooperación de un gran número de personas y porque, de hecho, el coste de la protesta recae casi siempre en la minoría que actúa. Sin embargo, si lo que está en juego es importante para todos, se producirá una manifestación, como en el caso citado de las líneas de cercanías de la S.N.C.F.

De todo ello, se deduce que luchar contra la deserción es un medio de mantener la calidad del servicio público y, en particular, de garantizar que las personas menos favorecidas no padezcan más con su deterioro. La inclusión de la categoría de los usuarios-clientes permite tener en cuenta una parte importante del desarrollo de las preocupaciones sobre la gestión de la Administración.

Desde el punto de vista de la legitimidad de la actuación administrativa las cinco situaciones presentadas ofrecen características peculiares:

— Cuanto más se bascula hacia situaciones en las que no hay opción, más fuerte es la legitimidad de la Administración, ya que ésta procede directamente del principio de soberanía. Sin embargo, en contrapartida, el riesgo de puesta en cuestión de la legitimidad es más importante: es decir, que si hay contestación a este nivel, las consecuencias serán graves, ya que no hay otro medio de ajuste que el conflicto.

— Cuanto más se va hacia situaciones en las que hay opción, más débil es la soberanía. Lo que significa que habrá que desplegar más esfuerzos (de Dirección, por ejemplo) para obtener resultados, aunque, en contrapartida, el riesgo de conflicto disminuirá.

De todo ello se sigue que la Administración tenderá, para disminuir la tensión, a considerar cada vez más al sujeto como

usuario y al usuario como cliente. *La Administración tenía un público y descubre que tiene clientes, de la misma forma que la empresa privada, que tenía clientes, descubre que tiene un público.*

b) *No hay objetivo cuantificable*

La Administración no persigue como objetivo el beneficio. Introducir la Dirección en la Administración no es legitimar un océano de pérdidas por islotes de beneficios, a la manera Trujillo, quien proponía a los *Discounters* legitimar océanos de beneficios por islotes de pérdidas. La respuesta habitual al problema de la cuantificación de los objetivos es la definición de la noción de indicador social. Estos van a ser tratados con mayor detalle en un capítulo ulterior (89). Nosotros queremos evitar aquí tener que apoyarnos en el concepto de indicador social para responder a una objeción tan importante. Los indicadores sociales son a menudo difíciles de definir de forma satisfactoria. Los indicadores de estado son frecuentemente imposibles de definir, los indicadores de medios son absurdos, si son utilizados para medir directamente el grado de utilización. Por último, los indicadores de producto son los que van a hacer posible la definición de programas de gestión coherentes.

Si la empresa descubre que los productos no permiten mediatizar completamente la relación con el mercado y que hay que tener en cuenta los estados de opinión pública sobre su actuación, la Administración descubre que, además de su opinión sobre el Gobierno, el público tiene una opinión sobre cada organización pública y, cada vez más, los productos se convierten en mediadores importantes de las relaciones con el público.

Una consecuencia importante es que *la Dirección Pública tenderá a sustituir la presbicia de la gestión administrativa habitual, lo que permitirá inscribir su actuación en un horizonte*

(89) Los indicadores sociales son medidas de hechos sociales (por oposición a los hechos estrictamente económicos) cuya cuantificación se realiza para permitir la definición precisa de los objetivos (no estrictamente económicos) de una organización.

de objetivos generales, una cierta miopía (90). El estado actual de las transacciones, consideradas en su forma concreta, puede constituir el mejor objeto de una actuación gerencial. Tratándose de la difícil tarea de manejar una Administración, parece que no se puede encontrar la forma perfecta de detectar sus problemas, y que hay que escoger entre dos males: una visión optimizadora global, pero irreal, y una visión, subóptima limitada, pero que permite la gestión concreta de los medios disponibles. El producto y la imagen de la organización se convierten entonces en elementos importantes del funcionamiento de las organizaciones públicas.

c) *Restricciones presupuestarias y estatutarias*

Esta objeción, que hemos dejado para el final es, sin duda, la más importante y la más grave. Los obstáculos estatutarios y presupuestarios al enfoque gerencial son reales. Si se producen variaciones, es a través de los procesos de variación del Estatuto, lo que no ocurre sin conflicto y sin debate. La creación de las filiales en el caso de las Empresas Públicas, la multiplicación de Agencias en el caso de la Administración, permiten crear estructuras liberadas de ciertas restricciones administrativas. De hecho, las reglas estatutarias y presupuestarias están en el origen de las contradicciones que se manifiestan en el Sector Público. ¿Es la Dirección Pública un elemento de lucha contra las reglas estatutarias y presupuestarias o, al contrario, una herramienta que hace posible que se eternicen al garantizar su legitimidad? Sin duda, algo hay de las dos cosas. Una evolución social como la que estamos viviendo, tiene que dar lugar a luchas políticas, en las que la Dirección puede servir de argumento, en un sentido o en otro: ella permite, en efecto, tanto argumentar contra el Servicio Público, como en favor de una mejora de éste. Por ello, la utilización de las técnicas de gestión por la E.D.F. es responsable, sin duda, en parte, de la favorable

(90) La R.C.B. (Rationalisation des Choix Budgétaires), sin duda, ha sufrido al haber ofrecido una visión general optimizadora. La unión de estos objetivos de un ministerio, representados en general por una «frase del ministro», y los programas de actuación particulares era difícil de establecer. La Dirección tiende a situarse mucho más cerca de las operaciones concretas.

imagen de que esta empresa disfruta entre el público y, de forma más esencial, la utilización de la Dirección Pública es un medio concreto de legitimación de la Administración.

d) *Variables que influyen en la utilización de la Dirección en el Sector Público*

Para concluir con las críticas formuladas contra la utilización de la Dirección en la Administración, podemos enumerar las principales variables que, al poner en causa la legitimidad de la Administración, justifican y favorecen la utilización de la gestión. Se trata del ámbito de la actividad, de la dimensión de la Administración, de la tecnología, de la importancia y del número de las decisiones discrecionales, y de la situación concreta.

1.^º *El ámbito de la actividad*.—Cuanto más nos alejamos de las atribuciones tradicionales de la soberanía del Estado, tanto más se producirá, previsiblemente, una puesta en cuestión de la legitimidad de la actuación pública. Tomemos como ejemplo de ello el caso que recoge Wright (91): La única decisión del Consejo de Estado que fue rechazada por el Emperador, el «arrêt» «Larieux contra Haussmann» (1867). Ahora bien Haussmann estaba asociado al urbanismo; es, por lo tanto, curioso observar cómo la primera vez que se produce una contestación de una decisión del Consejo de Estado, se trate sobre urbanismo, materia de intervención nueva del Estado, en la que el derecho de propiedad está directamente puesto en cuestión.

2.^º *La dimensión*.—El tamaño juega un papel doble desde el punto de vista de la legitimidad de la Administración. Por una parte, es el reflejo de la extensión de sus campos de intervención. Por otra, induce efectos concretos: fenómeno burocrático, alienación de los individuos, quienes al ser tratados de forma masiva, tienen la sensación de ser sólo números, etc.

3.^º *La tecnología*.—La informática es un ejemplo típico de la utilización de una tecnología moderna en la Administración. Si bien ésta se beneficia de sus ventajas, también debe sufrir sus inconvenientes, que proceden, por un lado, del cambio de

(91) WRIGHT, Vincent: *Le Conseil d'Etat sous le Second Empire*, Fondation National des Sciences Politiques, París, 1972.

hábitos, lo que crea siempre dificultades en la relación Administración-administrado, ya que el hábito es un factor de simplificación y de seguridad en todas las actividades, y, por otro lado, por el efecto ideológico propio de esta tecnología, a saber, por el peligro de que parece amenazar la vida privada de los ciudadanos. Se han debido promulgar textos legales para asegurar al público contra los abusos hechos posibles por la informática.

4.^º *Ataques al derecho de propiedad y a la vida privada de los ciudadanos.*

5.^º *El número de decisiones discrecionales.*—Cuanto más numerosas son éstas, tanto más ocasiones hay de contestar la legitimidad administrativa. La Dirección, por una parte, puede ayudar a colmar el vacío dejado por el derecho, definiendo reglas de comportamiento basadas en la racionalidad, y por otra parte, puede garantizar en concreto que la relación con la Administración sea concebida para minimizar los posibles descontentos.

6.^º *La situación.*—Ya hemos visto, desarrolladas al principio de esta sección, las razones por las que la Administración intenta, cada vez más, concebirse, considerarse en relación con usuarios o con clientes, antes que con sujetos.

De esta forma, en casos cada vez más numerosos, el enfoque gerencial encuentra su lugar en la Administración.

2. CRÍTICA DE LA APLICACIÓN DE LA DIRECCIÓN AL SECTOR PRIVADO

Queda una última objeción que podría formularse de la forma siguiente: «Ustedes pretenden aplicar la Dirección a la Administración para legitimarla, cuando se está contestando el uso que de ella se hace en el sector privado.»

A esto se puede responder que, precisamente por esta contestación, la Macro-Dirección se está desarrollando en las empresas. Sin embargo, hay que precisar este argumento, sin ir muy lejos, en el detalle de las críticas hechas al marketing y al control de gestión.

a) *Críticas del marketing*

La palabra marketing eriza. Recientemente todavía, con ocasión de un coloquio en I.A.M., dedicado a la utilización de la

publicidad por la Administración, se produjo un consenso para pedir que se hablase de comunicación social y no de marketing. Si las cosas son diferentes, es bueno diferenciarlas. Pero, parece preferible, sin embargo, conocer previamente de qué se acusa al concepto que se quiere eliminar. Por ello, vamos a dedicar este párrafo al análisis de las críticas al marketing.

La publicidad es vilipendiada, el marketing está constantemente puesto en cuestión, los productos disponibles en nuestra civilización son criticados, las necesidades que ellos satisfacen son objeto de debates apasionados. En estos debates, que afectan a todo el mundo, como consumidor, como productor, como ciudadano, quiere participar todo el mundo, para dar su opinión.

Desgraciadamente, las numerosas discusiones sobre los problemas repiten sempiternamente los mismos argumentos; están encerradas en el círculo vicioso de un cierto número de falsos debates: pros y contras de la publicidad, pros y contras del marketing, etc. Estos debates están sesgados, en la medida en que sólo es posible tomar posición en función del propio sistema de valores. Por ello, nos parece vano querer añadir algo a este caudal de afirmaciones, intentando pontificar de forma definitiva sobre la legitimidad del marketing o de la publicidad. Nos parece posible e interesante revelar la lógica que sostiene los debates que vamos a considerar. Nos vamos a ver obligados a comprobar que detrás de estos falsos debates se presentan verdaderas cuestiones relativas a las opciones de la sociedad y a la estructura de poderes.

1.º *Las críticas al marketing.*—Se presentan sucesivamente, comenzando de la publicidad, los productos y las necesidades, que se estima que éstos satisfacen.

A la publicidad se le reprocha que manipula, que miente, que engaña. Pero, ¿cómo definir de forma precisa el límite entre lo que será aceptado como uso eficaz de la publicidad y lo que será rechazado como engaño? Si bien todo el mundo admite que los abusos son posibles, todo el mundo sitúa el límite en puntos diferentes; algunos rechazan en bloque el fenómeno publicitario; otros dictan reglas de lealtad; otros, por último, justifican el uso de los artificios de la publicidad en la utilidad de los productos.

Ahora bien, el debate vuelve a surgir aquí: ¿quién debe decidir que un producto es bueno o malo, que se deben dedicar menores esfuerzos a vender tal producto de gran consumo y mayores a vender productos culturales o el cinturón de seguridad? Estos juicios de valor llevan, a su vez, a una evaluación de las necesidades satisfechas por estos productos.

En esta materia los calificativos abundan: las necesidades son juzgadas falsas, creadas, superfluas, etc. Cada uno actúa según sus prioridades y preferencias, decidiendo, a veces, en nombre de otros lo que es deseable. Parece, pues, que se pueden resumir las críticas del marketing en la puesta en cuestión de su pretensión de «satisfacer las necesidades del consumidor».

2.º *El concepto de necesidad y las críticas al marketing.*—Se trate de la publicidad, de los productos de consumo o del marketing, en general todo el debate, abundante y contradictorio, gira alrededor del concepto de necesidad. Cada uno lo blande para justificar su punto de vista: necesidad creada, necesidad real, necesidad individual, necesidad colectiva. Ahora bien, este concepto, aunque permite a cada uno presentar con eficacia su punto de vista y criticar vivamente el de los otros, sólo es un soporte de juicios de valor.

En la teoría de la necesidad no se puede hacer nada mejor que adoptar una posición subjetiva, sea ésta extrema o media, segura o dubitante.

Para comprender un poco más precisamente cómo se utiliza el concepto de necesidad, conviene hacer algunas precisiones:

1) El concepto de *necesidad* define la *relación* de una persona, o de un grupo, con un producto o un servicio. Esta relación puede tener un sentido tan variado como: desear, consumir, luchar por la supervivencia.

2) La utilización del término de necesidad tiene el carácter de *imperiosa necesidad* de obtención por el individuo, o grupo, del producto o servicio considerado. Por esta labilidad de sentido, la noción de necesidad *legítima* los consumos que se alinean bajo la propia bandera. Cada vez que surge una cuestión de necesidades, es una cuestión de legitimación de un sistema de consumo.

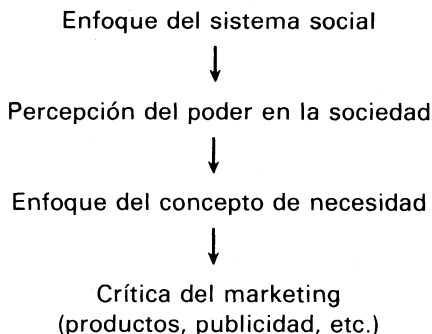
3) En la práctica, decir que una persona dada tiene necesidad de un producto dado, es decir (por cualquier razón) que alguien (que puede ser esta persona entre el resto) *ha reconocido*, o si se quiere, *codificado*, al producto como necesidad de la persona considerada. *Por ello, la necesidad no es otra cosa que la relación* entre una persona, o un grupo, y una cosa que existe desde qué y por qué una persona o un grupo la reconocen.

4) Tan pronto como la relación es reconocida por alguien, ella produce efectos: la codificación de un objeto como necesidad de una persona, o de un grupo, se convierte en una apuesta social, siendo el objetivo de cada agente social que esta codificación sea reconocida por todas las personas del grupo que pueden producir algún efecto sobre las relaciones efectivas entre el consumidor y el producto. *El concepto de necesidad no es, pues, una cosa, sino una apuesta.*

5) En tanto que apuesta, el concepto no es sino la traducción ideológica (lenguaje de derecho) de la noción de poder (lenguaje de hecho). Reconocer a alguien una necesidad, es reconocerle el derecho de reclamar y es reconocer que, de hecho, *puede* reclamar.

Toda la retórica sobre la necesidad corresponde, pues, a una ideología sobre la forma en que el poder debe ejercerse en la sociedad. Por eso, hay tantas concepciones de la buena formulación de las necesidades como concepciones ideológicas del sistema social, y a que ésta define el modo en que se concibe el ejercicio de los poderes en la sociedad.

Por ello, nos encontramos frente al esquema siguiente:



no siendo la crítica al marketing otra cosa que la consecuencia de una evaluación del sistema social.

3.º Posturas sobre el sistema social y críticas al marketing.—De lo que precede, resulta que las diferentes posiciones relativas al marketing están relacionadas con posiciones sobre el sistema social global.

Vamos a distinguir siete enfoques del sistema social (o ideológicos), que dividiremos en dos categorías: las que supone que el sistema social actual está bien como está, con ciertos retoques (posturas IN), y las que suponen que hay que cambiar completamente el sistema social, para llegar a una solución satisfactoria (postura OUT). Estas ideologías se resumen en el cuadro 1 (pp. 142-144).

Después de haber definido cada una de ellas, vamos a deducir de ellas las implicaciones para la percepción del poder en el sistema social, en la génesis de las necesidades y en la evaluación del marketing.

b) Posturas IN

Representan el conjunto de variantes del liberalismo. Al liberalismo clásico, surgido de las formulaciones de la teoría económica del siglo XIX, se han añadido diversas formas de liberalismos modificados, entre las que distinguiremos tres formas principales de «neo-liberalismo».

1.º El liberalismo clásico

a) Definición.—Basado en la teoría de la competencia pura y perfecta, supone que, si todos los agentes económicos actúan libremente en los mercados, los precios y las cantidades de los diferentes productos se fijan a un nivel tal que produce el óptimo social (92). Ello supone que los agentes económicos son de dimensión reducida en relación con el mercado, lo que implica que nadie puede, con sus decisiones, modificar el nivel de equilibrio del mercado. En este caso, los mecanismos del

(92) Al menos, en el sentido de Pareto, es decir, que en el equilibrio es imposible mejorar la situación de alguien, sin perjudicar la de, al menos, otra persona en una proporción superior.

mercado permiten el mejor ajuste posible de la oferta y de la demanda. El poder de cada uno se expresa por su capacidad de comprar o vender. El poder del consumidor se resume, pues, en su poder de compra, mientras que el poder de la empresa es legítimo porque:

1) Al no disponer nadie del poder de modificar el equilibrio del mercado, la empresa tiene, por tanto, el derecho de ejercer todo el poder que quiera, porque ella sola, en realidad, no tiene ninguno: es «atomística», como dice la teoría económica.

2) Si el empresario se equivoca sobre su nivel de demanda pierde su dinero, incluso quiebra. Este riesgo de quiebra justifica el poder de mando que ejerce, así como la apropiación del beneficio conseguido por la empresa.

b) *Consecuencias para la concepción del poder, de la necesidad y del marketing.*—Se piensa, pues, que el poder está repartido por igual (deteniendo cada uno una parte infinitésima) entre los diversos agentes económicos.

En estas condiciones, la necesidad legítima es la necesidad solvente, la que expresa directamente el poder económico del consumidor.

En este sistema, la publicidad se ve como una herramienta de información, la cual es necesaria para el funcionamiento del mercado (es necesario, también, que esta información sea perfecta). Los productos son, por definición, adecuados a la demanda, ya que los malos productos son rechazados por el mercado, y el marketing no es sino un útil para el buen funcionamiento de un sistema que hace posible la satisfacción de todos.

La concentración de empresas iba a introducir una contradicción en uno de los elementos constitutivos de la legitimidad de la empresa del liberalismo clásico (a saber, el atomismo) y la realidad del funcionamiento de éste (93). Era, pues, necesario reformar el sistema, de forma que las empresas no abusasen de un poder que, a partir de ese momento, ya no era despreciable en relación con el conjunto del mercado.

(93) Véase capítulo I, p. 28.

En nuestros días, el punto de vista liberal más tradicional es sostenido, sobre todo, por aquellas empresas cuya situación recuerda la del modelo clásico: las P.M.E. A partir de entonces, cada vez más, los responsables de las empresas cambian para su legitimación, hacia sistemas liberales modificados. Estos sistemas se caracterizan por los tres puntos siguientes: son favorables al uso del marketing: reconocen que estos métodos tienen inconvenientes; los analizan en forma de abusos a combatir. Las diversas formas de neoliberalismo se distinguen en la forma que proponen para luchar contra estos abusos: nosotros repasaremos la doctrina de la autodisciplina, la de los contrapoderes y la de la intervención del Estado.

2.º *Neoliberalismo. I. La autodisciplina*

a) *Definición.*—Frente a una cierta contestación, que puede tomar cuerpo por algunas de las vías que hemos visto más arriba, las empresas aceptan que, si bien el liberalismo permite garantizar la mejor asignación de los recursos, falla en detectar abusos a los que conviene poner fin. Para ello constituyen asociaciones con el objeto de definir, a la vez, un código de buena conducta y garantizar, en principio, la autodisciplina de la profesión afectada. Tales movimientos se dan en la publicidad (B.V.P., asociaciones, etc.), en el sector inmobiliario, etc.

b) *Consecuencias para la concepción del poder, de la necesidad y del marketing.*—Por el poder, se reconoce que, a corto plazo, una empresa puede abusar de los consumidores con comportamientos deshonestos, tales como la publicidad engañosa. Sin embargo, hay que conceder a las empresas todo el poder de actuar con plena libertad. A ellas les corresponde el deber de organizarse para garantizar que no se emplee ningún medio desleal.

La necesidad queda totalmente determinada por la manifestación del poder de compra en el mercado. En cuanto al marketing, solamente está sometido a las reglas de buena conducta dictadas por la propia agrupación de empresas.

Al garantizar la autodisciplina de sus miembros, la asociación espera disminuir la contestación de la profesión, evitando que el

| Ideología | Poder | Propuestas de organización económica y social | Necesidad | Marketing y publicidad | Ejemplo de regulación de los procesos de marketing |
|--|--|---|---|--|---|
| POSICIONES IN <i>Liberalismo</i> | Las empresas emplean libremente la cuota de poder que se les atribuye en el mercado en cuanto que ese poder es insignificante: no afecta ni al precio ni a la cantidad vendidos en el mercado. | Todo es para el mejor. | Interpretado por el ejercicio del poder de cada actuante. | Actitud muy favorable. Técnica que favorece la circulación de la información y el buen funcionamiento del mercado. | Nada. |
| <i>Neoliberalismo</i> / Autodisciplina | Idem. Sin embargo, algunos pueden abusar de su poder con conductas desleales o deshonestas. | | Idem. | Idem. | <ul style="list-style-type: none"> • Asociación de agencias publicitarias. • Oficina de Control de la Publicidad. • Sindicato de Venta por Correo, etc... • "Señor Consumidor" en las empresas. |
| <i>Neo liberalismo</i> // Contrapoder | Las empresas disponen de un poder no despre- | Conviene que los consumidores se organicen | Definida por la demanda de los consumidores y | Actitud desconfiada. Crítica de la pu- | Ejemplos: U.F.C. U.R.O.C. |

| | | | | | |
|---|--|---|---|---|--|
| | <p>ciable y están concentradas y son oligopolísticas. Frente a ellas: los consumidores.</p> | <p>como contrapoder.</p> | <p>de las organizaciones de consumidores.</p> | <p>blicidad. Crítica del consumo.</p> | |
| <p><i>Neoliberalismo III</i> Intervención del Estado</p> | <p>Ni la autodisciplina ni los contrapoderes pueden contrarrestar el poder de las grandes empresas y su tentación de abusar de él.</p> | <p>El Estado debe intervenir directamente.</p> | <p>El Estado se encarga de regular los mercados y de informar a los consumidores. Además, asume garantizar que el consumo colectivo de las familias sea suficiente.</p> | <p>Idem.</p> | <ul style="list-style-type: none"> • I.N.C. • Secretaría de Estado para el Consumo. • Dirección de la Competencia. • Ley sobre el etiquetado. • Ley sobre la venta a domicilio. • Ley sobre las compras a crédito. |
| <p>Posiciones Out <i>Contestación "política"</i> (marxista)</p> | <p>El poder pertenece a los propietarios de las empresas que lo utilizan en su provecho y a costa del consumidor, amalgamado con frecuencia con el trabajador.</p> | <p>Necesidad de una transformación completa de la sociedad, que pasa por la toma del poder en el seno del Estado.</p> | <p>Definida por el Estado y por procesos políticos.</p> | <p>Criticable en el antiguo sistema, es útil en el nuevo para adaptarlo a corto plazo a los consumidores a las necesidades definidas por el Estado.</p> | <p>Los países socialistas.</p> |

| Ideología | Poder | Propuestas de organización económica y social | Necesidad | Marketing y publicidad | Ejemplo de regulación de los procesos de marketing |
|---|---|--|---|--|--|
| <i>Contestación</i> "estético-ética" | Todo poder es malo (ética y estéticamente). | Poder de las flores. | Necesidades naturales, frugalidad. | Desaparición del marketing en favor del autoconsumo y del trueque... | Las comunidades. |
| <i>Autogestión</i> | Denuncia del poder de las burocracias. | Descentralización y democracia a nivel de pequeños grupos. | Los grupos deciden sobre sus necesidades y se controlan mutuamente. | Desaparición del marketing en favor de la libre circulación de la información en y entre los grupos. | |

Estado intervenga, lo que afectaría más gravemente al libre juego del mercado.

3.º *Neoliberalismo. II. Los contrapoderes*

a) *Definición.*—Este punto de vista ha sido firmemente defendido por J. K. Galbraith. Parte del principio de que toda idea de autodisciplina es completamente ilusoria. Cuando se trata de evitar que el detentador de un poder importante abuse de la libertad de usarlo, conviene oponerle un contrapoder. Este está constituido por un conjunto de agentes económicos, cuyos intereses pueden entrar en conflicto con los de los dirigentes de las empresas y pueden asociarse para representar una fuerza en el mercado. Los sindicatos son el arquetipo del contrapoder. En el campo del consumo, esto se corresponde con el fenómeno de las asociaciones de consumidores y con las tesis de Ralph Nader.

b) *Consecuencias para la concepción del poder, de la necesidad y del marketing.*—Desde el lado del poder, esta postura admite que el crecimiento de las empresas les ha conferido un poder no despreciable que vuelve inoperante a los mecanismos tradicionales de regulación del mercado. Acepta la conveniencia de organizar a los consumidores en asociaciones, cuyo poder tiende a compensar al de las empresas.

Del lado de la necesidad, esta postura concede a las organizaciones de los consumidores un poder determinante en la definición de las necesidades a satisfacer y en las modalidades de esta satisfacción. Ellas pueden tener la información, el saber y el poder de frustrar el de las empresas. Del lado del marketing, éste deberá someterse a la criba del examen y la crítica de las asociaciones de consumidores. El Estado podrá intervenir para facilitar la acción legal de los grupos de consumidores (acción colectiva).

4.º *Neoliberalismo. III. La intervención del Estado*

a) *Definición.*—Todas las formas precedentes del liberalismo conservaban un elemento esencial de esta ideología: la no injerencia del Estado en los problemas del consumo, salvo si era para regular la forma de hacer posible la acción colectiva ante la Justicia. El último episodio del neoliberalismo abandona este

sacrosanto principio y acude al Estado, no sólo para que defina las reglas del juego, sino cada vez más, para que intervenga y arbitre. Esta tendencia ha encontrado un terreno particularmente favorable en Francia, tierra del centralismo, o reino del hábito de remitirse al Estado.

b) *Consecuencias para la concepción del poder, de la necesidad y del marketing.*—El poder de la firma se considera excesivo, la autodisciplina, ilusoria (todo detentador de poder está tentado de abusar de él), los contrapoderes demasiado débiles. Este desdén hacia los contrapoderes puede ser debido, ya a la debilidad de las tradiciones asociativas, como en Francia, ya a la desilusión vivida por aquellos que, como Nader, creyeron en su eficacia en países en los que las asociaciones eran relativamente poderosas, ya, también, a una postura ideológica que hace del Estado el depositario de la defensa del interés general.

Desde el lado de las necesidades, esta orientación tiende a conceder al Estado un cierto lugar en su definición. Las necesidades no solventes y las necesidades colectivas, cuya satisfacción corresponde a los objetivos económicos y sociales del Estado, deberían, en parte, ser definidas y, en parte, financiadas por el Estado, quien, además, se arroga el derecho de velar por el buen funcionamiento de los mecanismos del intercambio en todos los mercados.

El marketing es aceptado, simplemente debe tener en cuenta las intervenciones del Estado dirigidas a limitar los abusos. Se llega, incluso, a que organizaciones públicas, encargadas de estas tareas de regulación empleen explícitamente el marketing para lograr sus fines.

c) *Las posturas OUT*

A estos puntos de vista, que son internos al sistema económico y social actual, se oponen posturas más radicales que denuncian al sistema mismo como causa de los males de la publicidad, del marketing y del consumo. Nosotros les damos el nombre de «posturas OUT».

Esquemáticamente, se pueden reconocer tres tipos de contestaciones de este género: una contestación política, una

contestación estético-ética y una contestación auto-gestionaria, que puede presentarse como el intento de conciliar las dos precedentes.

1.º *La contestación «política»*

a) *Definición.*—Según este punto de vista, todo arreglo del sistema económico, todo arreglo del sistema capitalista, no puede conducir a una situación satisfactoria, ya que el sistema mismo es la causa de los efectos nocivos de la publicidad, del consumo y del marketing. Las empresas cesarán de abusar de su poder el día en que el poder sea retomado por el Estado como salida de una transformación completa de la sociedad. El sistema capitalista desaparecerá; sus defectos desaparecerán al mismo tiempo.

b) *Consecuencias para la concepción del poder, de la necesidad y del marketing.*—En tal sistema, el poder pertenece por principio al Estado y al proceso político. Estos son quienes hacen posible la correcta definición de las necesidades. Algunos enarbolan también, a este respecto, el espectro de la burocracia. En cuanto al marketing, si sobrevive, conoce la redención que le otorga la sumisión al poder del Estado.

2.º *La contestación «estético-ética»*

a) *Definición.*—Para esta tendencia, sea el sistema capitalista o socialista, se asiste al triunfo de la burocracia y del productivismo. A menudo, la propia política se considera como alienante, al poner a la gente ante derechos imposibles, salvo el de aceptar el triunfo de la sociedad de masas. A esto, oponen un individualismo territorial, o como mucho, un comunismo a nivel de las pequeñas comunidades.

La denominación que le hemos atribuido proviene de que ellas contestan el consumo por dos tipos de razones:

1) Razones estéticas: el consumo industrial y su mundo son sucios, comparados con la naturaleza (simbolizada por las flores) y por el universo agrario del pueblo.

2) Razones éticas: el materialismo de la sociedad de consumo es inmoral; representa la alienación del hombre moderno en una sociedad productivista.

b) *Consecuencias para la concepción del poder, de la necesidad y del marketing.*—Se predica el poder de las flores, y para el consumo, los productos naturales y la frugalidad. El marketing se disolvería en el autoconsumo y en el trueque.

3.º *La autogestión*

a) *Definición.*—Este punto de vista nos parece que resulta de un esfuerzo por conciliar los dos puntos de vista precedentes. Como el primero, esta contestación supone que hay que cambiar el sistema político. Como el segundo, se opone a la burocracia. Como el primero, reprocha al segundo dejarse destruir o «recuperar» por el apoliticismo. Como el segundo, predica la autonomía de cada uno en el seno de pequeños grupos. Por ello, esta postura parece tratar de hacer su síntesis, para evitar lo que considera los escollos de los dos sistemas precedentes.

b) *Consecuencias para la concepción del poder, de la necesidad y del marketing.*—El poder está a la vez diseminado, descentralizado y colectivizado, al ser los grupos pequeños quienes deciden en común sobre sus finalidades y sobre su actuación y quienes controlan a los otros grupos, a modo de poderes compensatorios.

Las necesidades serían decididas por los grupos de consumo, de acuerdo con los grupos pertenecientes a las organizaciones de producción. En cuanto al marketing, parece que debería desaparecer en beneficio de una circulación de la información, tan libre como fuera posible, en el seno de estos pequeños grupos, y entre ellos.

* * *

De todas formas, estas siete posturas ideológicas no deben ser consideradas como siete opiniones separadas. En efecto:

- 1) Las ideologías mismas no tienen sentido, a no ser por las relaciones que mantienen entre ellas y, en particular, en la forma en que unas se oponen a las otras.
- 2) El análisis del conjunto de las ideologías y de sus relaciones permite establecer una dinámica de las ideologías, lo que puede, ella misma, permitir un poco la previsión del futuro.

Por ello, si, en principio, cada ideología compite con las otras al presentarse como su sustituta, pueden ser perfectamente complementarias, como lo demuestra el fenómeno llamado de la «recuperación ideológica». Este fenómeno puede ser definido, por ejemplo, como el hecho a través del cual las ideologías «OUT» son utilizadas por las ideologías «IN». Así, consumo colectivo, ecología, crítica estético-ética del consumo y autogestión, son temas que las ideologías «IN» tienden a integrar progresivamente.

CONCLUSION

Vemos, de esta forma que la actitud hacia el marketing y la publicidad surge de una postura ideológica para con el concepto de necesidad, postura ideológica que se refiere a una cierta visión de la estructura del poder en la sociedad.

Los falsos debates ocultan la verdadera cuestión, como el árbol oculta el bosque, y como el sentido manifiesto oculta el sentido latente. No se trata de criticar la publicidad o los productos, no se trata tampoco de definir «buenas necesidades», se trata de la elección de sociedad.

La relación que hemos podido establecer entre las diferentes visiones del sistema social y la crítica del marketing, nos permite reflexionar de una forma nueva sobre la evolución de este último.

Esta evolución puede ser comprendida a partir de hipótesis sobre la evolución de las estructuras económicas y sociales.

Las hipótesis que vamos a proponer a este respecto son las siguientes:

— La evolución de las estructuras económicas continuará mostrando el desarrollo de grandes organizaciones privadas, que ejercerán un poder tan visible sobre su entorno físico y humano, que se verán obligadas a tener como prioridad el asentamiento de su legitimidad (94). Esto tendrá importantes consecuencias sobre la evolución del marketing. Nosotros osaríamos avanzar la

(94) Esta reflexión sobre las críticas del marketing se ha desarrollado en colaboración con Bernard Catry, Profesor Asociado del C.E.S.A. (Centre d'Enseignement Supérieur des Affaires).

hipótesis de que el marketing va a evolucionar tanto en sus métodos como en sus objetivos.

— Desde el punto de vista de los objetivos del marketing: van a evolucionar desde la venta de un producto a la venta de una firma. La gran empresa buscará cada vez más *legitimar* su existencia ante las miradas de un cierto número de público: consumidores, empleados, accionistas, entorno local, Administración, etc.

— Desde el punto de vista de los métodos: se va a asistir a un desarrollo todavía más importante del marketing institucional. Las grandes empresas tenderán a considerarse, cada vez más, como prestadoras de servicios, mejor que vendedoras de productos, lo que va a significar el desarrollo de relaciones agradables y duraderas con el público, relaciones basadas en la confianza. Por otro lado, el marketing deberá tener en cuenta, cada vez más, la existencia de interlocutores organizados (las asociaciones de consumidores son su prototipo) y de grupos de presión, a los que habrá que consultar y con los que, cada vez más, se hará más necesaria una relación de concertación. En una palabra, la crítica de la legitimidad del marketing lleva al marketing de la legitimidad.

EL CONTROL DE GESTION Y SUS CRITICAS

La crítica de la legitimidad del control de gestión remite directamente a la crítica del poder que lo ejerce, al ser el control de gestión la expresión directa del poder en y de la empresa. También aquí hay concepciones de la sociedad que están cuestionadas (véase el cuadro de las pp. 152-154). De la misma forma que la contestación de la legitimidad del «marketing» conduce al «marketing» de la legitimidad, la contestación de la legitimidad del control de gestión conduce al control de gestión de la legitimidad.

* * *

Por eso, de forma general, si la Dirección es legítima en el Sector Público es porque éste tiene necesidad de gestionar su legitimidad. La segunda parte de esta obra se dedicará a la práctica de la Dirección de la legitimidad.

| | Necesidades de información | Modo de ejercicio de la autoridad | Tipo de control de gestión |
|--|---|--|---|
| Posturas IN 1.ª Liberalismo | <p>Contabilidad general de la empresa atomística. El empresario es un profesional, lo que le dispensa de toda contabilidad analítica. La estabilidad del entorno y de su producción hacen inútiles los sistemas sofisticados de previsión presupuestaria.</p> | <p>Centrado en el jefe de la empresa, omnipresente y totalmente (pecuniariamente) responsable.</p> | <p>Control totalmente informal, según los criterios personales del jefe de la empresa, quien, además, no son, normalmente explícitos.</p> |
| 2.ª Neoliberalismo I Autodisciplina | <p>Además de la contabilidad, hay que comunicar ciertos datos estadísticos a las organizaciones profesionales (pedidos, nivel de las existencias, previsión de actividad, etc.).</p> | <p>La concentración de las empresas (y su gigantismo) diluye las responsabilidades. Se busca fijarlas con la Dirección por Objetivos (DPO) y con la atención prestada a las motivaciones no pecuniarias.</p> | <p>Sistema sofisticado de contabilidad previsional y de contabilidad analítica con cálculo de desviaciones y gestión por excepciones.</p> |

| | Necesidades de información | Modo de ejercicio de la autoridad | Tipo de control de gestión |
|--|---|---|---|
| 3. ^a Neoliberalismo II Contrapoder | Además de las informaciones indicadas más arriba, se calcula cierto número de indicadores (balance social). El conjunto debe ser comunicado a los representantes del personal (comité de empresa). | La dirección de la empresa está limitada por el contrapoder de los trabajadores agrupados en sindicatos. La autoridad se ejerce a través de reglamentos internos o externos (convenios colectivos) negociados con las asociaciones de los trabajadores. | Control de regularidad más que de realizaciones. Este último se ve limitado por las reglas que protegen a los trabajadores. |
| 4. ^a Neoliberalismo III Intervención del Estado | Además de todas las informaciones tratadas más arriba por la Central de Balances del Banco de Francia, l'INSEE, la COB, etc., se necesita una contabilidad analítica que puede servir de base de negociación con los servicios de control de precios. | Los reglamentos internos y los convenios colectivos están sometidos a una legislación muy intervencionista, que puede llegar hasta privar a la dirección de la libertad de negociar los salarios. | Idem. |

| | Necesidades de información | Modo de ejercicio de la autoridad | Tipo de control de gestión |
|---|---|---|--|
| Posturas OUT 1.^a Contestación política "marxista" | Contabilidad general, pero más aún, contabilidad analítica (denominada contabilidad económica interna en la URSS). | Sistema jerárquico sobre las aptitudes y también sobre las actitudes (control ideológico). | Comparación entre los costes totales reales y los "costes pre-establecidos". |
| 2.^a Contestación "estético-ética" | Contabilidad rudimentaria. Contabilidad de caja y eventualmente llevanza de cuentas de terceros. En una versión aún más radical: trueque y abolición de la moneda. | Ausencia de autoridad. | Ausencia de control de gestión. Interrogación permanente sobre las finalidades de toda la actividad. |
| 3.^a Autogestión | Sin necesidades preestablecidas. Cada grupo define sus propias necesidades de información. | Las funciones de autoridad se ejercen colectivamente y democráticamente a nivel de pequeños grupos. | Disolución del control de gestión en favor de la libre circulación de la información en los grupos. |

PARTE SEGUNDA
DIRECCION DE LA LEGITIMIDAD

CAPITULO PRIMERO

EL ENFOQUE MARKETING EN EL SECTOR PUBLICO

Aplicar el marketing al Sector Público es, según lo que se dijo en el capítulo II de la primera parte, aplicar al Sector Público un lenguaje surgido en el sector privado, o dicho de otra forma, traducir en lenguaje de marketing lo que hasta ahora se decía en lenguaje administrativo clásico. Por el capítulo III de la primera parte sabemos que, si este lenguaje es útil para todos, no es completo en el sentido de que no se aplica a todo. Conviene, pues, conocer los dos lenguajes (administrativo clásico y marketing) y ser capaces de realizar la traducción de uno a otro cada vez que esto sea posible. Sin embargo, aquí no vamos a exponer la forma exhaustiva ni el lenguaje administrativo ni el lenguaje del marketing (su esquema general se ha presentado en la p. 135). Para el primero debemos remitir a los tratados de la Ciencia Administrativa, de Derecho Público y de Hacienda Pública y a la práctica administrativa; para el segundo, debemos remitir a los tratados de marketing y a la práctica de las empresas privadas. Nosotros vamos a limitar nuestros desarrollos al análisis de las correspondencias entre estos dos lenguajes y a todo aquello que parece específico del marketing público.

En lo que se refiere a los ámbitos de aplicación de lo que aquí se desarrolla, vamos a considerar explícitamente el caso de la Administración Central, el de los Servicios Públicos y el de las Empresas Públicas. Ciñéndonos al principio de la demostración *a fortiori*, hemos optado por considerar más ampliamente los ámbitos donde el contraste entre los dos lenguajes es más importante. En particular, la Administración Central permite

enfrentarlos de forma particularmente chocante. Sin embargo, estos enfoques encuentran también su campo de aplicación, tanto en los grandes grupos privados como en el ámbito de las instituciones sin fines de lucro, sociedades de economía mixta, cooperativas, asociaciones y otras agrupaciones organizativas. Porque el marketing se aplica con mucha mayor facilidad en estos casos (quizá sea porque su delimitación se ha realizado previamente), dejamos al lector el trabajo de realizar por sí mismo la adaptación a las restantes situaciones, en la confianza de que en este capítulo encontrará algún ejemplo conectado con conceptos que les serán útiles.

La estructura de este capítulo viene casi impuesta por la definición dada a la Dirección Pública, a saber, que se trata de un lenguaje administrativo particular. En primer lugar, vamos a tratar de enumerar las especificidades de la lógica del marketing público. En segundo lugar, consideraremos dos términos particularmente difíciles de traducir: necesidades e indicadores sociales. Por último describiremos el funcionamiento concreto del marketing en el Sector Público.

Sección 1.^a El contenido del marketing público

Ya hemos considerado en el capítulo precedente numerosas de las objeciones formuladas contra la utilización de la Dirección en la Administración. La utilización del marketing plantea un problema suplementario: el de la diferencia entre la visión voluntarista, normativa y a largo plazo de la Administración y la visión oportunista, interesada y a corto plazo del marketing. Vamos a comenzar por mostrar que esta diferencia es menos radical de lo que podría pensarse. Después detallaremos la forma en que el «análisis de sistemas» de las relaciones entre organización pública y privada puede especificarse. Por último, mostraremos que el marketing público (es decir, el macromarketing, para utilizar un término que es válido, cualquiera que sea el estatuto jurídico de la organización), debe ser definido a dos niveles complementarios: el de la institución y el del producto.

1. LA LÓGICA DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA Y EL MARKETING

A priori, las lógicas de la actuación y del espíritu del marketing y de la Administración son opuestas. La Administración es, en principio, normativa, portadora de una visión del bien público que le viene de su sumisión a las políticas y de su ética, que le impone la búsqueda del interés general más allá de los intereses particulares, mientras que el marketing está, sobre todo, atento a los intereses privados que procura atender y su visión de la organización es completamente oportunista, a la búsqueda de hitos y novedades. La Administración, que representa la permanencia del Estado, tiene, por definición, una visión y una responsabilidad a largo plazo, mientras que el marketing considera el estado del mercado en un momento dado, preocupándose esencialmente de la realización de sus objetivos a corto y medio plazo. En fin, la búsqueda del beneficio somete al marketing a la lógica económica, mientras que la Administración tiene como misión atemperar la lógica económica en las ocasiones en que es contraria al interés general. *Nos gustaría mostrar que, en realidad, estas dos lógicas son menos opuestas de lo que parece en principio*, y tanto menos, cuanto más se acerca a una situación organizativa necesitada de un enfoque en términos de Macro-Dirección.

La lógica de actuación puede resumirse en la secuencia siguiente: estado actual, acción, estado deseable. Actuar es elegir los medios a través de los cuales el estado actual podrá transformarse en el estado deseable. Una visión caricaturesca de la oposición entre lógica administrativa y lógica del marketing podría decir que la primera trata de buscar la aproximación al estado actual del estado deseable (normatividad), mientras que la segunda tiende a aproximarse al estado deseable del estado actual (oportunidad). Este esquema (1) indica la forma en que se determinan estos dos estados y la serie de acciones posibles. Estas acciones significan un coste que va creciendo desde la información al público hasta la acción directa sobre las estructuras socioculturales.

(1) Véase BORDIEU y DARBEL: *L'Amour de l'Art*, Coll. Le sens commun, Ed. de Minuit, 1971, p. 219.

En el sector privado, el estado deseable se caracteriza por una modificación más bien débil del estado actual (por ejemplo, lanzamiento de un nuevo producto cuya demanda potencial se percibe ya) de forma que con medios poco costosos (información y acción sobre la oferta del producto) sea posible conseguir el objetivo. De esta forma se conseguirá seguramente el máximo beneficio buscado por la empresa. En el Sector Público, al contrario, puede suceder que la necesidad de un producto sea reconocida de forma normativa (por ejemplo, el cinturón de seguridad) y que, a pesar de la indiferencia, incluso la hostilidad, del público, la Administración decida promocionarlo. Por ello, el estado deseable estará, a veces, más alejado del estado actual y los medios puestos en juego incluirán eventualmente la formación del público, su educación, incluso, acciones profundas sobre las estructuras socioculturales.

Sin embargo, esta oposición debe ser moderada. Por una parte, la limitación de medios presupuestarios enfrenta a la Administración con la escasez de recursos. De forma más precisa, se puede analizar la asignación de recursos entre los usos diversos, en términos de una igualación de las productividades marginales sociales, lo que supone que, a veces, se elijan las soluciones menos costosas y, por consiguiente, las soluciones que tienen en cuenta el estado actual del mercado. Así, los museos de Francia tienen por objeto llevar por igual a todos los ciudadanos a apreciar las obras expuestas en sus locales. Concretamente, deben limitar lo esencial de su esfuerzo a conseguir que acudan quienes ya están dispuestos a frecuentarlos, es decir, las personas que han recibido una educación suficiente. Los estudios sociológicos, que en este caso sirven como estudio de mercado, demuestran, en efecto, que la contemplación del arte está correlacionada con el aprendizaje previo en la escuela o en la familia. Es posible, en principio, una política más ambiciosa, sin embargo, exigiría la movilización de unos medios que la Secretaría de Estado de la Cultura tendría pocas posibilidades de poder lograr para este fin. Tener en cuenta las actitudes, las preferencias y los deseos de los ciudadanos en un momento dado, es disminuir el coste del funcionamiento del Servicio Público y, desde este punto de vista, el Servicio Público no puede

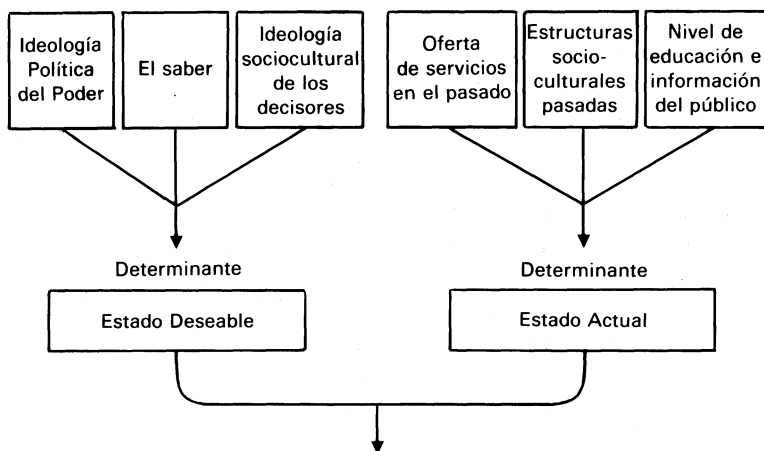
ignorar el enfoque marketing. Si el decisor político sigue la pista de sus objetivos, estará guiado en su decisión por el analista, «hombre del marketing», que le informará sobre los costes y los resultados de las acciones preparadas y que le propondrá una serie de planes eficaces entre los que el decisor podrá elegir.

Por otra parte, en el sector privado, puede que se haga uso de medios de actuación a largo plazo, incluso, que se actúe sobre estructuras sociales. El ejemplo de I.B.M. es particularmente llamativo. La demanda de ordenadores no es espontánea: es producto de un cambio social profundo que la gran multinacional ha moldeado parcialmente. Al desarrollar gamas de productos anticipándose al mercado, al planificar a nivel mundial la difusión de esta nueva tecnología, I.B.M. muestra que una empresa privada puede actuar con un horizonte temporal y con unos medios muy parecidos a los de la Administración; así, por ejemplo, su esfuerzo de formación y educación en el terreno de la programación y del análisis de sistemas representa una tarea comparable a la realizada por la Educación Nacional, que en esto se ha tomado un descanso. Grandes empresas de este tipo están implicadas en procesos de innovación y de inversión a largo plazo que suponen un cierto grado de acción sobre las estructuras sociales; ellas se sitúan de repente en el terreno de la Macro-Dirección, cuya óptica se asemeja, ya lo hemos visto, a la del Sector Público.

2. EL MARKETING PÚBLICO: INTERÉS DE ESTE PUNTO DE VISTA

a) *El marketing público: definición*

Hemos visto que el análisis de sistemas permitía reflejar la sintaxis de un lenguaje de gestión. Hemos desarrollado ya la forma en que se podía deducir la gestión del marketing, en el caso de la empresa, del esquema de relaciones que mantiene con su mercado. De la misma forma la gestión del marketing público puede deducirse del esquema de relaciones entre una Administración y su público. Los dos esquemas representados en el esquema 1 permiten comparar ambas gestiones.

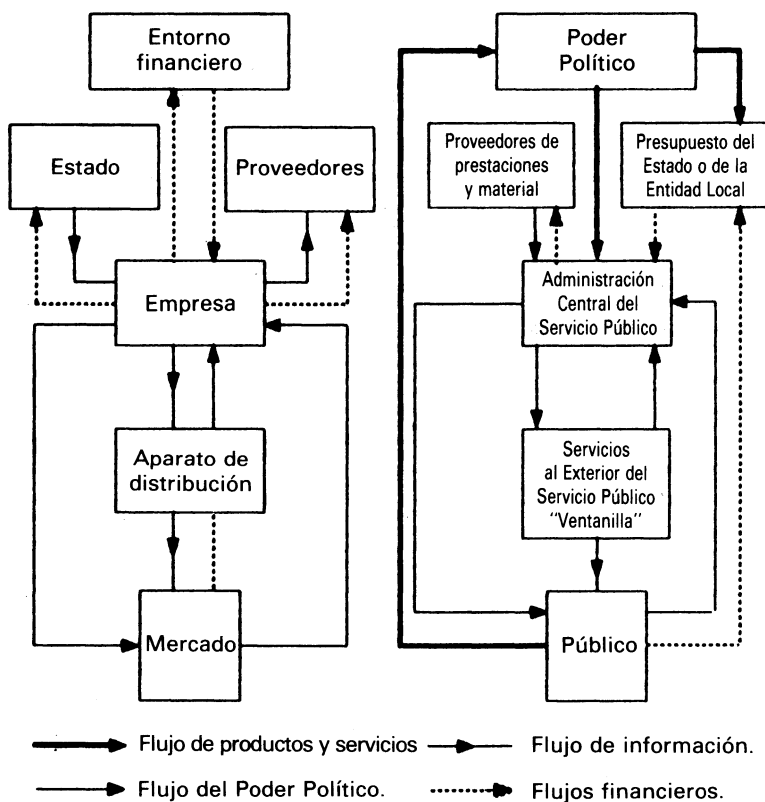


El enfrentamiento entre ambos conduce a la definición de un programa de términos de:

1. Información sobre el Público.
2. Actuación sobre la oferta.
3. Formación del Público.
4. Educación del Público.
5. Otras acciones sobre las estructuras socioeconómicas.

ESQUEMA 1

Examinemos el esquema de la empresa vista como un sistema. Se observa que este análisis consiste esencialmente en distinguir entidades tales como la empresa, el mercado y la distribución (que representa el conjunto del aparato de distribución francés) y definir los flujos que las unen. Estos son financieros, materiales o informativos. La empresa entrega sus productos al mercado a través de la red de distribución y recibe dinero en contrapartida. Envía información (la publicidad) hacia el mercado y la distribución. También, y es un punto esencial, hace subir informaciones desde mercado (por el estudio de mercado) y desde la distribución (por ejemplo, por los paneles de los minoristas). Se puede demostrar que este análisis de sistemas representa lo esencial del contenido del marketing. Permite un



ESQUEMA 2

La empresa privada y la Administración Pública consideradas como sistemas

enfoque global de los flujos que unen la empresa y su mercado: esto es lo que expresa el concepto clave de la estrategia del marketing: el «marketing-mix». Según este concepto, no se puede definir un programa de actuación correcto, si no se han examinado juntas las siguientes categorías de problemas: los problemas del producto, los problemas del precio, los problemas de comunicación y los problemas de distribución (2).

(2) Véase capítulo II, primera parte, p. 87.

Como todo el mundo sabe, «partir del mercado» es el concepto clave del marketing. Ello significa que productos, precio, distribución y comunicación deben ser definidos a partir de las enseñanzas recogidas en el mercado.

Examinemos ahora el esquema del Sector Público. Se reconocerá inmediatamente una analogía de conjunto. Aquí también el marketing se presenta como el análisis del sistema de relaciones entre la Administración y su público. El esquema 2 da pie para los comentarios siguientes, que tienen una importancia práctica considerable.

b) La información al público

La información que la Administración transmite al público es a menudo insuficiente. Ello generalmente es debido a que su papel no es contemplado de forma concreta en el marco de un análisis completo de los flujos que circulan entre el público y la Administración. La información aparece como una carga y nadie se preocupa de lo que ella a su vez puede aportar a la mejora del servicio.

c) El estudio del público

Más importante todavía: la información «ascendente», el estudio del público, con frecuencia no existe. Tradicionalmente, los deseos y las necesidades de los ciudadanos llegan a la Administración por los canales del sistema político. Aunque la ampliación y la multiplicación de las formas de intervención del Estado no permiten una revelación suficientemente detallada de las necesidades. Se hace entonces indispensable organizar el estudio metódico de las necesidades y actitudes del público, de lo que habla Bernard Gournay. Bien llevado, tal estudio garantiza un mejor ajuste de los flujos de los servicios y de las informaciones entre el servicio público y su público.

d) La distribución del servicio público

En la lógica administrativa, la localización de los puntos de distribución dependerá normalmente de las divisiones administrativas, a veces, antiguas y que sólo parcialmente tienen en

cuenta la densidad de población y, todavía menos, sus características. Se crearán nuevas unidades, al azar de la disponibilidad de locales, sin que, por ejemplo se haya analizado de manera precisa la forma en que la distancia afecta al uso del servicio público. Una ilustración sorprendente de lo que, a la inversa, un análisis puede aportar a los problemas de distribución, lo ofrece la actuación de la ciudad de París en materia de bibliotecas municipales. La zona de influencia (radio de la zona donde habitan el 80 por 100 de los lectores activos) fue medido y evaluado en 800 metros. Trazando de esta forma las zonas de atracción de cada biblioteca, en seguida se pudo comprobar que ciertas zonas estaban atendidas por numerosos establecimientos, mientras que otras carecían totalmente de atención. Se creó un esquema director de la implantación, que guía a partir de entonces las inversiones de la ciudad de París en la materia.

e) Definición de una política coherente

La definición de una política coherente se deduce de la lógica global del análisis de sistemas. La aportación del enfoque marketing al servicio público en este ámbito es doble:

a) El enfoque marketing hace posible una formalización del problema, al exigir la consideración conjunta y coherente de los medios de que dispone el servicio público para su funcionamiento (estudio del público, definición del servicio prestado, política de distribución, política de comunicación y, en su caso, política de precios).

b) Permite una identificación del entorno que influye de forma significativa sobre el funcionamiento del servicio público. Obliga por ello a conceder la primacía al público en el análisis del funcionamiento del servicio.

Sin embargo, la comparación de los esquemas público y privado saca a la luz un cierto número de diferencias que no carecen de importancia: forma de financiación peculiar, distinción a elaborar entre los conceptos de «mercado» y de «público», existencia de un subsistema político.

Vamos a tratar estos tres puntos en los apartados f), g) y h) siguientes.

f) *El sistema de pago indirecto*

El servicio público está financiado habitualmente por los impuestos nacionales y locales y, luego, ofrecido gratuitamente al público. Se hace, por lo tanto, difícil elaborar una política de precios. Con ello, no se pone en cuestión el marketing, aunque sí se ve algo dificultado. El comportamiento de los usuarios del servicio público estará, sin duda, influido por su gratuidad. Por un lado, lo que cuesta poco parece que no tiene valor, pero es que además, por otro, el contribuyente puede adoptar una actitud reivindicativa y considerar el servicio prestado por la Administración como un derecho pagado ya con sus impuestos.

g) *La diferencia entre «mercado» y «público» y el concepto de competencia*

Al no tener por objeto la transacción la consecución de dinero (ni tampoco directamente, votos), parece que se puede establecer una relación entre el «mercado» y el «público». De hecho, la distinción parece un poco artificial, si se acuerda definir el concepto de transacción de una forma amplia: el usuario del servicio público concede su tiempo, su energía y su confianza a cambio del servicio que se le presta. Cada vez que el ciudadano-usuario del servicio público puede optar, hay que hacerle valorar, porque se hace cliente del servicio público, las ventajas que dejará de obtener de otras actividades. Por ejemplo, la biblioteca municipal debe tener en cuenta la competencia de los cafés, de los cines o de las librerías. Otro ejemplo, el ciudadano tiene la posibilidad de escoger entre un establecimiento público y un establecimiento privado (hospital o clínica privada).

La vieja costumbre de la Administración de considerar al ciudadano como un sujeto explica, sin duda, que se haya podido insistir sobre las diferencias entre el público y el mercado. Pero el desarrollo del servicio público y la evolución de la Administración harán que el ciudadano sea considerado cada vez más como un «usuario», concepto que se acerca singularmente al de «cliente» (3).

(3) Para una discusión completa de estos conceptos de sujeto, usuario, cliente, ciudadano y administrado, dirigirse al capítulo 3, 1.ª parte,

h) La importancia del factor político

A diferencia de la empresa privada, el servicio público está sometido a una fuerte presión política: la definición misma de sus objetivos es privativa del poder político. Es cierto que también existe un «poder» en la empresa, que juega un papel determinante en la fijación de los objetivos (aunque se trata fundamentalmente de un poder de orden financiero) y se puede demostrar que la interacción de este poder con los gestores se parece mucho al que existe entre el poder político y la Administración. En los dos casos, el sistema de valores del poder permite elegir entre las alternativas propuestas por los analistas. Sin embargo, los objetivos sociales y políticos del poder político son a menudo mucho más complejos que los objetivos esencialmente económicos del poder financiero. Veremos en la segunda parte de este capítulo que el papel del poder político es uno de los rasgos esenciales del marketing público. Porque si el marketing puede aplicarse al Sector Público, no puede, sin embargo, ser un marketing como los otros.

3. LOS DOS NIVELES DEL MARKETING PÚBLICO: MARKETING DEL PRODUCTO Y MARKETING DE LA «CAJA NEGRA»

El análisis del concepto de Macro-Dirección nos ha demostrado que, llegado a una cierta dimensión en relación con el entorno económico y social, las empresas no pueden mediatizar su relación con el mercado solamente a través de los productos, es decir, que la población externa a la empresa debe ser considerada también como un público ante el cual la empresa debía legitimar su existencia. Esto lleva, según el vocabulario del marketing institucional o de las relaciones públicas, a vender la firma y no el producto. Ahora bien, la firma es percibida por el público como una «caja negra», es decir, que se sabe lo que entra y sale en/de ella, pero se ignora lo que pasa en el interior, de la forma en que los psicólogos conductistas esquematizan al individuo, por una caja negra: ésta, soporte de la identidad del sujeto que actúa, sólo puede ser comprendida por sus actos y manifestaciones. Vender la firma es vender, a través del nombre y del logotipo que la representan, a través de una divisa y de los estatutos que

definen su finalidad, *hacer marketing de la caja negra es hacerla suficientemente transparente como para que el público tenga el sentimiento de controlar su actuación.*

Este concepto del marketing de la caja negra es todavía más crucial en la Administración cuyos agentes están mal definidos e identificados, y cuya actuación está poco mediatizada por los productos. El marketing de la «caja negra» corresponde, de forma casi pura, a un esquema de comunicación entre una entidad (Administración o empresa) y su público.

Ello supone:

1) Un flujo de información del público hacia la caja negra, que informa a ésta de su imagen entre el público y de las necesidades de éste.

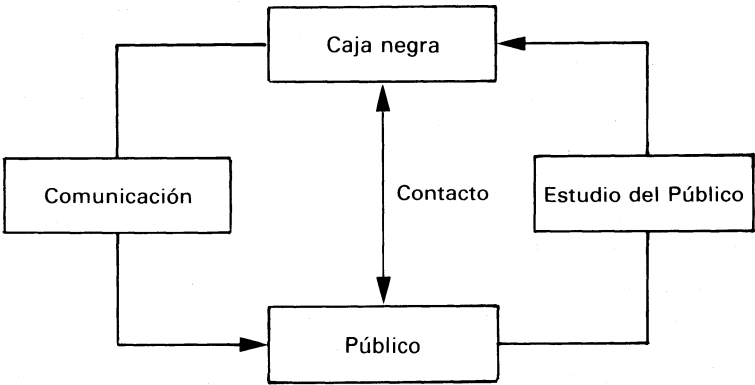
2) Un flujo informativo de la caja negra hacia el público que transmite el nombre, el logo, la divisa y las finalidades de la empresa, e informaciones sobre los resultados de su acción y sobre su forma de funcionamiento, adecuado para garantizar su legitimidad ante el público.

3) Una estructura de contactos (recepción, información) que permita establecer concretamente la relación entre la caja negra y el público.

Por eso, las tres funciones esenciales de este marketing son el estudio del público, la recepción y la información, la comunicación (cfr. esquema 3).

Así definido, el marketing de la caja negra en la empresa completa al marketing de producto como en una cierta forma el marketing de producto complementa al marketing de la caja negra en la Administración. En el caso del funcionamiento administrativo, la «caja negra» se caracteriza por una presunción de ineficacia surgida del carácter poco aprensible de su actuación. Hacer el marketing de la caja negra es hacerla suficientemente transparente para mostrar su eficacia y, también, legitimarla. En el caso del funcionamiento de la firma que comercializa un producto, hay una presunción de eficacia, ya que el producto de su actividad es identificable y porque, al comprarlo o al consumirlo, el público o el mercado comprueba materialmente su adecuación. En el caso del marketing de producto, donde la empresa desaparece tras el producto, la presunción de eficacia

es grande, ya que la legitimación de la empresa pasa por la venta del producto. *Se puede definir el producto, desde este punto de vista, como el soporte de una parcela de la legitimidad, y el producto comprado y consumido, como el equivalente económico de un «quantum» de legitimación de la organización, lo que los americanos expresan al calificar la compra como el «voto del dólar».*



ESQUEMA 3

| | Adminis- tración | Servicio Público Adminis- trativo | Empresa Pública | Gran Empresa Privada |
|--|---------------------|--|--------------------|----------------------------|
| MR Marketing de la caja negra o marketing de la relación | MR | MR | MR | MR |
| MP Marketing de producto | MP | MP | MP | MP |

ESQUEMA 4

El esquema 4 representa la forma en que se reparte el marketing de los diferentes tipos de organización entre marketing de la relación y marketing del producto.

Todo procedimiento de Macro-Dirección supone una cierta dosis de los dos. Cuando los productos se «venden» bien, representan tanto de legitimidad recibida por la organización. Cuando se venden menos bien, la legitimación de la caja negra se convierte en un elemento importante de la estrategia. En general, se puede decir que la Administración ha podido minimizar excesivamente la legitimación de los productos al basar su actuación casi con exclusividad sobre su legitimidad institucional. La empresa, en general, ha minimizado la importancia de su legitimación institucional en beneficio de la legitimación por el producto.

El desarrollo de una estrategia de marketing de la Administración significa, por lo tanto, dos momentos:

- 1) Desplazamiento hacia arriba del límite entre «producto» y «caja negra» por la identificación de productos y obtención de esta base de una parte de su legitimidad.
- 2) Actuación para legitimar la caja negra por un marketing de la relación con el público, que comprende los tres elementos citados más arriba: estudios, contactos y comunicaciones (4).

Sección 2.^a Necesidades e indicadores sociales

Dos términos, constantemente utilizados en la Dirección Pública, plantean problemas de traducción entre el lenguaje administrativo y el lenguaje de la gestión: son las necesidades y los indicadores sociales. Los dos sirven para definir el objetivo de la organización. El concepto de necesidad, ampliamente utilizado por el marketing, que se define, a veces, como el medio de satisfacer necesidades del consumidor, es también omnipresente en los textos administrativos. Responder a las necesidades de los usuarios y de los administrados se ha convertido en la frase clave que abre un número creciente de informes y de proyectos.

(4) Inversamente, para una empresa, la estrategia consistirá en desplazar hacia abajo el límite entre marketing de la relación y marketing de producto.

El concepto de indicador social, que se ha desarrollado muy recientemente (5) en la Administración, comienza a tener sentido para la empresa (6). Estos dos conceptos reflejan la introducción de las Ciencias Sociales en la decisión administrativa: *son dos formas de hablar de lo social, de darles una representación en términos utilizables por la Administración*. Ellos corresponden, pues, a la tendencia ya descrita en el capítulo II, donde se ha indicado que, a los lenguajes jurídico y económico venía a añadirse, cada vez más, un lenguaje sociológico y psicosociológico (7). Al caracterizarse el marketing igualmente porque hace utilizables por la organización elementos del saber de otros ámbitos, el análisis del concepto de necesidad y de los indicadores sociales permite, desde muchos puntos de vista, establecer la relación entre el marketing y la Administración. Que se precise someter estos conceptos a un examen crítico detallado, es, sin duda, una característica del marketing público: la univocidad del proyecto económico que caracteriza a la empresa clásica, sucede la multiplicidad conflictiva de los proyectos políticos y sociales de las grandes burocracias.

Conocer los debates ideológicos sobre estos conceptos, incluso, conocer el abanico de las concepciones de los sociólogos y psicólogos sobre los diversos aspectos de la vida social, forma parte de la cultura general necesaria para la práctica del marketing público. Además, el estudio del marketing se impone continuamente por el análisis de las necesidades, y los estudios de imagen y de producto siguen a los indicadores sociales.

1. DEL CONCEPTO DE NECESIDAD AL ESTUDIO DEL MERCADO

El concepto de necesidad es ampliamente utilizado, tanto por la empresa privada como por la Administración, como una descripción evidente de la finalidad de su actuación. En el sector privado, la necesidad es lo que el marketing tiene por objeto

(5) La introducción de la preocupación por los indicadores sociales en Francia se puede simbolizar por la obra de J. Delors publicada en 1968 en la colección SEDEIS: *Les indicateurs sociaux*.

(6) Véase a continuación lo que se dice sobre la relación entre balance social e indicadores sociales.

(7) Cf. capítulo 2, 1.ª parte, p. 78.

satisfacer. También en la Administración se hace uso sin cesar de este término: necesidades de vivienda, necesidad de seguridad, necesidad de cultura, etc. Identificarlas y satisfacerlas es la preocupación de los ministerios y de las entidades locales. Ahora bien, este concepto evidente es objeto de numerosas controversias en las que se entrecruzan textos que enumeran y describen las necesidades humanas (8), y textos que contestan el valor de este concepto demasiado claro para ser honesto. Por ejemplo, para Jean Baudrillard, se trata de una pura tautología vacía de contenido (9). Después de aportar algunas ideas esenciales de los enfoques sociológicos y psicosociológicos del concepto de necesidad, vamos a ofrecer una tipología pragmática del concepto de necesidad pública para, después, mostrar cómo ésta desemboca en la importante noción de segmentación del público en la definición de los programas públicos.

a) *Los enfoques teóricos de la noción de necesidad*

La omnipresencia del concepto de necesidad en los textos administrativos es la señal de la importancia creciente de la sociología y de la psicosociología en la decisión administrativa. En efecto, la Economía clásica se contentaba con el concepto de demanda y postulaba un sujeto económico racional.

Considerar el concepto de necesidad es tomar conciencia de lo que en marketing se denomina la irracionalidad del consumidor.

1.^o *La crítica del concepto de utilidad clásica por G. Bataille.*—Para George Bataille (10) no hay «ningún medio correcto, dado el conjunto más o menos divergente de las concepciones actuales, que permita definir lo que es útil a los hombres». En la práctica, sin embargo, «la conciencia común» está de acuerdo en aceptar la utilidad clásica, «es decir, pretendidamente natural». El objeto de ésta será el placer moderado, la producción y la conservación de los bienes, la reproducción y la conservación de

(8) Por ejemplo, MASLOW, Abraham: *Motivations and Personality*, Harper and Row, Nueva York, 1954.

(9) BAUDRILLARD, Jean: «La genèse idéologique des besoins», *Cahiers Internationaux de Sociologie*.

(10) BATAILLE, George: *La part maudite*, París, Ed. de Minuit, 1949, p. 269.

las personas. Esto, nos dice Bataille, olvida las conductas despilfarradoras, destructivas sin causa y los gastos improductivos. Ahora bien, éstas se dan en toda sociedad. No se es más pobre porque una parte de los bienes se dedique a fiestas o a otra forma de destrucción ostentosa. En este sentido, la práctica del *potlach*, en la que los jefes de las tribus destruían bienes en la celebración de matrimonios o de funerales, o para demostrar su poder a un competidor, que se veía implícitamente compelido a superar el sacrificio.

George Bataille, para tener en cuenta estos comportamientos, propone dividir el consumo en dos partes: la primera, destinada al mínimo necesario para los individuos, para la conservación y la reproducción de la vida; la segunda, representada por los gastos llamados improductivos. «El lujo, los duelos, la guerra, los cultos, la construcción de monumentos suntuarios, los juegos, los espectáculos, la actividad sexual perversa (es decir, volcada en lo genital)» se caracterizan, según Bataille, en que son un fin en sí mismos y se corresponden con una lógica de la *pérdida*, debiendo ser ésta lo más grande posible para que la actividad alcance su verdadero sentido.

Por ello, este análisis lleva a considerar dos conceptos: el del mínimo vital y el de la significación simbólica del consumo.

2.^o *El concepto del mínimo vital.*—El concepto del mínimo vital representa el núcleo de la racionalidad. En este tramo del consumo, algo es algo, podría haber consenso científico. La fijación de tales umbrales mínimos es, además, una práctica administrativa clásica: SMIC, renta mínima de los ancianos, etc. Pero, el hecho mismo de que haya de ser fijado administrativamente demuestra que no se determina naturalmente. De hecho, la elasticidad de este mínimo vital, con la variedad de situaciones sociales, es muy grande, como lo demuestra la comparación de las líneas de pobreza definidas en USA, en Francia y en la India. Baudrillard, apostillando a Bataille, afirma: «De hecho, “el mínimo vital antropológico” no existe: en todas las sociedades se determina residualmente por la exigencia fundamental de un excedente: la parte de Dios, la parte del sacrificio, el gasto suntuario, el beneficio económico.»

3.^o *La significación simbólica del consumo.*—Es a Thornstein Veblen a quien se le deben los primeros análisis sobre el alcance simbólico del consumo. Según él, «la producción de una clasificación social (distinción de clase y competencia estatutaria) es la ley fundamental que ordena y subordina todas las otras lógicas conscientes racionales, ideológicas, morales, etc.» (11). En este principio se basa el concepto de ocio, que es, según Veblen, la «abstención ostentosa del trabajo que se convierte en el índice convencional de la respetabilidad» (12).

Pierre Boudieu continúa el análisis de la significación simbólica del consumo mostrando cómo evoluciona la constitución de la diferencia social al aumentar (13) el nivel de vida. Al principio, la vida social significa una identificación con el grupo en el que el individuo se quiere integrar, lo que obliga a compartir sus gustos y sus costumbres, los cuales serán el motor de los consumos. Por ello, un campesino al llegar a la ciudad desdeña los muebles rústicos (que acaba de abandonar) y prefiere los modernos (14). Cuando los de la ciudad los habrán abandonado por un simulacro de la vuelta a la naturaleza (15). En efecto, el progreso de la técnica y la producción en serie convierte en más ampliamente accesibles ciertos índices tradicionales de «status». La búsqueda de la distinción debe resaltarse por el rechazo de consumos y de prácticas demasiado comunes, o por la manera original de sacrificarse a estos consumos o a estas prácticas. Son ahora los miembros de la clase media quienes se ven arrastrados por la dialéctica de la distinción y de la popularidad, hasta ahora reservada a ciertos sectores de la clase educada. También distingue Bordieu tres grados en la desigualdad: por ejemplo, en el caso de la televisión, el primer grado de desigualdad está marcado por la posesión del aparato;

(11) Reproducimos aquí las formulaciones de Baudrillard sobre T. Veblen en *Genèse idéologique de besoins*.

(12) VEULEN, T.: *Theory of leisure class*, G. Allen and Unwin, 1949, p. 404.

(13) DARRAS: «Différence et Distinction, le triomphe de valeurs citadines», en *Le partage des bénéfices*, Ed. de Minuit.

(14) El problema de la calidad de la arquitectura es, con frecuencia, el planteado por los campesinos que sueñan con construir un chalet cerca de su granja, mientras que los parisinos sueñan con cambiar su chalet por una granja.

(15) BOURDIEU, P.: «Différence y distinction», en *Le Partage des bénéfices*, Ed. de Minuit, 1966, p. 447.

el segundo, por el interés por la cultura (teatro, ciencia, operetas, mejor que canciones); y el tercero, por la reticencia y una menor adquisición (16), que se ha extendido, sobre todo, en las categorías sociales con mayor nivel educativo.

Para Jean Baudrillard, el consumo de bienes se caracteriza por este valor de signo por el que se convierte en soporte de la diferenciación social. Esta lógica de la diferencia será a menudo confundida con otras tres lógicas: la del valor de uso, que dirige los actos prácticos, la de la equivalencia, que regula el intercambio económico, y la de la ambivalencia (17), que corresponde a la inversión profunda de un objeto, cuya significación afectiva está directamente ligada a una persona en particular (alianza matrimonial, recuerdo familiar, regalo...). Al insistir de esta manera sobre el valor del signo de un producto de consumo, Braudrillard se acerca a los hombres del marketing, para quienes el objeto no debe ser considerado por su definición técnica, sino tal como es percibido por los clientes (18). En efecto, la paradoja del concepto de necesidad es que, por inaprensible que sea teóricamente, a todo el mundo le parece evidente. Hacia las diferentes estructuraciones de esta evidencia, propuestas por la sociología y la psicosociología, vamos a trasladarnos ahora.

b) *Enfoque psicosociológico: las necesidades humanas según Maslow*

El enfoque psicosociológico se centra en el individuo. Al ser las acciones humanas, la consecuencia de las necesidades y de las carencias sentidas por el físico y el psiquismo del individuo, conviene explicar el comportamiento humano para identificar estas necesidades. Además, se ha creado toda una tradición en torno de la definición de listas de necesidades. La propuesta por el psicólogo americano Maslow es la más célebre.

(16) Véase *Etude et Conjoncture*, 10 de octubre de 1968.

(17) Se utiliza el término ambivalencia, porque en la relación el objeto (el regalo, por ejemplo) significa simultáneamente la presencia y la ausencia de quien lo ha ofrecido. Téngase en cuenta que, en el caso de los bienes públicos o/e impuestos, la ambivalencia está efectivamente en el centro de la relación Administración-administrado.

(18) Sobre este punto, LENDREVIE, et al.: *Mercator: Théorie et Pratique du Marketing*, Dalloz Ed., capítulo 5.

El distingue cinco categorías de necesidades (19):

1) *Las necesidades fisiológicas*. Son las necesidades directamente ligadas a la supervivencia de los individuos o de la especie. Se trata del hambre, de la sed, del cansancio y de las necesidades sexuales.

2) *Las necesidades de seguridad*. Se trata de la necesidad de estar protegido contra los diversos peligros que pueden amenazar a los individuos. Los productos como los seguros, el cinturón de seguridad, la medicina preventiva, forman parte de los productos que pueden satisfacer, a diversos niveles, la necesidad de seguridad.

3) *La necesidad de la pertenencia*. El hombre es un animal social. Tiene necesidad de sentirse aceptado y amado por su familia o por el grupo de personas con las que vive. El consumo puede ser un medio directo o indirecto de satisfacer estas necesidades. Así, la inscripción en un club, en una asociación, incluso en un partido, puede corresponder, entre otras, a esta necesidad de pertenecer a un cierto grupo y de sentirse aceptado por él.

4) *La necesidad de la estima*. Más allá del deseo de ser aceptado, está el deseo de ser estimado por sí mismo por los otros. El respeto de sí mismo pasa, a menudo, por el respeto que parecen tenernos los otros. Un ejemplo, un poco manipulado quizá, de conducta que puede generar esta necesidad de estima, es el «snobismo», por el cual un individuo trata de imponerse a sí mismo y a los otros una imagen de sí mismo que considera digna de estimación.

5) *La necesidad de realización*. La cumbre de las aspiraciones humanas, según Maslow, es la propia realización. Esta necesidad de realizarse, de llegar a ser lo que se puede ser, se consigue con el esfuerzo. Según individuos, cada uno se dedicará a una u otra actividad particular. En los casos más favorables, se llegará a que la creatividad de los individuos se exprese.

Según Maslow, estas necesidades están *jerarquizadas*. Ello significa que las necesidades de orden superior, tales como la necesidad de estima y la necesidad de realización sobre el ser

(19) Sobre este punto, véase *Mercator*, capítulo 2.

comienzan a aparecer cuando se tienen satisfechas las necesidades de orden inferior.

c) *Enfoque sociológico: necesidad y aspiración*

El enfoque de Maslow, centrado en el individuo, es particularmente adecuado para la práctica del marketing clásico. Para el estudio de los bienes colectivos (sociales), hay que tener en cuenta la dimensión social del fenómeno. Es lo que Chombart de Lauwe (20) (sociólogo especializado en urbanismo) ha tratado de hacer al proponer la constitución de la sociología de las Aspiraciones. Para él, en efecto, es esencial distinguir entre necesidades de grupos o personas de sus aspiraciones. Estas pueden manifestarse para un grupo, una sociedad, una cultura; están orientadas por imágenes, signos y símbolos; son comunicables a través del lenguaje, porque ellas se concretan en representaciones. La aspiración individual se diferencia por su relación con una aspiración colectiva, sea a través de la participación en esas aspiraciones comunes, sea por la oposición a las mismas. Por último, «en la vida colectiva, cuando una aspiración común a un conjunto de hombre se opone a las aspiraciones de otros hombres, se hace más concreta y adquiere la fuerza motivadora de una reivindicación».

Esta fuerza varía según se trate de necesidades-aspiraciones o de necesidades-obligaciones. Cuando una necesidad-aspiración se convierte en una necesidad-obligación, aparecen otras necesidades-aspiraciones. Para continuar con su desarrollo, es esencial el análisis de los grupos más dinámicos, partidos políticos, sindicatos, asociaciones de usuarios, grupos profesionales... La existencia de canales ascendentes desde la base hasta la cumbre permite que las aspiraciones se expresen y que influyan en la decisión pública.

d) *Conclusión sobre los enfoques teóricos del concepto de necesidad*

Para terminar esta vista a vuelo de pájaro de los enfoques teóricos del concepto de necesidad, vamos a recordar la

(20) CHOMBART DE LAUWE, Paul Henri: *Pour une sociologie des aspirations*, Denoël Gonthier, 1971, p. 221.

definición dada en el capítulo precedente, que de alguna forma puede servir de síntesis sobre estas opiniones. No parte de lo que las necesidades son, sino de la forma en que se utiliza este concepto por los diferentes actores sociales:

1) El concepto de necesidad define la relación de una persona o de un grupo de personas con un producto o un servicio. Esta relación puede llegar a tener una significación tan variada como: desear, consumir, luchar por la supervivencia.

2) La utilización del término necesidad significa el carácter de necesidad imperiosa de la adquisición del producto o del servicio considerado por el individuo o el grupo. Por este suave cambio de sentido, el concepto de necesidad legitima a los consumos que tienen lugar a su amparo. Cada vez que se produce una cuestión de necesidad, es una cuestión de legitimación de un sistema de consumo.

3) En la práctica, decir que una persona determinada tiene necesidad de un producto determinado, viene a expresar que (por cualquier razón) alguien (que puede ser esta persona de entre las demás) ha reconocido, o si se quiere, ha codificado, el producto como necesidad de la persona considerada. De esta forma, la necesidad no es otra cosa que una relación entre una persona, o un grupo, y una cosa que existe desde el momento en qué y por qué una persona, o un grupo, la reconocen.

4) Tan pronto como alguien identifica la relación, ésta desencadena efectos: la codificación de un objeto como necesidad de una persona o de un grupo se convierte en un juego social, debiendo lograr cada actor social que esta codificación sea reconocida por el grupo de personas que pueden producir algún efecto sobre las relaciones efectivas entre el consumidor y el producto. *El concepto de necesidad no es otra cosa que un juego.*

5) En tanto que juego, el concepto de necesidad sólo es la traducción al lenguaje ideológico (lenguaje de derecho) del concepto de poder (lenguaje de hecho). Reconocer que alguien tiene una necesidad, es reconocer el *derecho* de reclamar y reconocer que, de hecho, *se puede* reclamar.

Nos queda por ver cómo es posible definir en la práctica, como Administración, las necesidades y en qué pueden ayudar las técnicas del marketing.

e) *Tipología pragmática de las necesidades sociales*

El concepto de necesidad es, por lo tanto, objeto de muy encendidas controversias. En la práctica cotidiana, las empresas le dan un contenido práctico, ya que para ellas una necesidad no es otra cosa que aquello que puede convertirse en demanda solvente. Al no poder utilizar tal criterio, el servicio público se ve obligado a considerar varias definiciones concurrentes de necesidad social. Por ello Johnathan Bradshaw (21) ha definido una tipología, con cuatro categorías, utilizable en la práctica.

1.º *La necesidad normativa.*—Es la necesidad definida como tal por un especialista, funcionario, investigador o político. Se trata de una necesidad reconocida por el juicio de valor de un profesional o de un líder de opinión (por ejemplo, los médicos que reconocen la necesidad de tomar medidas de vacunación en una población determinada, el docente que define una política cultural, el político que proclama la creación de una serie de jardines de infancia, o... el buen rey que declara que la gallina al puchero debe honrar todos los domingos la mesa de todos. La necesidad normativa reviste una importancia primordial en el ámbito del servicio público. Pone directamente en juego la legitimidad del que la define.

Crea por sí su propia legitimidad, si se trata de una medida impuesta que no es sentida por el público; aporta la legitimidad, si es la traducción administrativa de una necesidad que el público siente.

2.º *La necesidad sentida.*—Es la necesidad que se expresa en las actitudes, deseos y motivaciones de la población. Es el tipo de necesidad mejor conocida por los especialistas del marketing. En cierta manera, el marketing público implica una mejor toma de conciencia de la necesidad sentida por el usuario y los esfuerzos actuales de los grandes servicios públicos tienden a mejorar su percepción de los deseos del público para darles mejor satisfacción.

Pero no es posible detenerse en este punto. Ciertos grupos sociales pueden haber adquirido la costumbre de renunciar a la

(21) BRADSHAW, Johnathan: «La notion de besoin social», en *Economie et Humanisme*.

revelación de las necesidades sentidas, mientras que otros, por el contrario, pueden ser proclives a la reivindicación, debido, por ejemplo, a su alto nivel cultural o social. La Administración no puede, por lo tanto, dedicarse sólo a las necesidades sentidas. Ello equivaldría a tomar como dato objetivo lo que en realidad sólo es una consecuencia de las desigualdades sociales.

3.º *La necesidad expresada*.—Es la necesidad que se traduce en acción. La inscripción en una lista de espera, la firma de un manifiesto, la expresión, escrita u oral, de una reivindicación, son ejemplos de «necesidades expresadas». El estudio del público adquiere aquí toda su importancia, al facilitarle la expresión de sus necesidades, al proporcionarle un medio de comunicarse con la Administración. El estudio del público permite, además, gestionar mejor las demandas del público.

Sin embargo, también aquí, hay que matizar la importancia de las necesidades expresadas: algunas necesidades importantes pueden manifestarse demasiado tarde, otras, de importancia menor, pueden ocupar un lugar excesivo respecto de los objetivos perseguidos por la Administración. Por ejemplo, una biblioteca municipal que fuese provista en función sólo de las demandas expresadas por los usuarios podría terminar por adquirir sólo las obras de moda. Dar una importancia excesiva a la necesidad expresada lleva a exponerse a los riesgos de la demagogia.

4.º *La necesidad comparativa*.—Este criterio de medida de la necesidad consiste en comparar el nivel de un servicio entre dos países, dos regiones o dos grupos sociales. Aún reconociendo la preocupación permanente de la Administración por situar a los ciudadanos en un plano de igualdad, hay que indicar que este proceder no es desconocido para los especialistas del marketing. Así, durante mucho tiempo, el comportamiento de los consumidores americanos ha jugado un papel de indicador de las necesidades futuras de los consumidores franceses, y los hábitos de compra de los parisinos en cuestiones de moda, de indicador de las necesidades futuras de los habitantes de provincias.

Con frecuencia este tipo de comparación ayuda, además, a descubrir nuevos huecos en el mercado. La comparación inter-

nacional jugará un papel importante en materia de equipamientos colectivos. De igual forma que los vecinos de una calle no pueden tener coches con cilindradas muy diferentes, dos naciones vecinas deberán disponer de proporciones comparables de piscinas, de bibliotecas, etc. En este ámbito, Suecia ha jugado un papel de líder que el resto de los países europeos intentan imitar.

En conclusión, hay que admitir que, a diferencia del sector privado, el servicio público concede una importancia de primer orden a la «necesidad normativa»: ella está presente, en efecto, en el marco de cualquier plan de Gobierno.

f) *Segmentación de los mercados y decisión política*

Una de las consecuencias más importantes del enfoque en términos de necesidad, es decir, de la introducción de variables psicosociológicas y sociológicas en la decisión administrativa, es que permite estructurar los problemas *planteados con la adición de un dato nuevo: la segmentación del público* (22). Toda decisión sobre una población no homogénea en sus comportamientos y sus valores tendrá consecuencias radicalmente diferentes según el subgrupo que se considere. Haciendo explícitos estos subgrupos es posible elegir con conocimiento de causa, dejando el arbitraje entre exigencias contradictorias al decisor político.

Ya hemos señalado la desconfianza que suscita este concepto de segmentación de los mercados. Ello es debido al célebre principio de la igualdad de todos ante el servicio público (23). Este principio no está en contradicción evidente con el contenido del marketing, el cual sugiere dividir al público en segmentos homogéneos para tratar por separado a cada uno de ellos. De hecho, el concepto de segmentación está siempre presente: frente a una misma oferta, los ciudadanos responden de forma diferente, en función precisamente del segmento del público al

(22) Segmentar un mercado o un público es definir una partición de un público heterogéneo, de forma que cada segmento esté compuesto por una población homogénea en relación con el fenómeno estudiado. Para un análisis detallado del concepto de segmentación de los mercados, véase LENDREVIE, LINDON, LAUFER: *Mercator*, op. cit., capítulo 8.

(23) Véase capítulo 2, 1.^a parte, p. 63.

que pertenecen. Tomemos un ejemplo: los museos nacionales están abiertos a todos, pero sólo son frecuentados por ciertas capas de la población, compuestas en su mayoría por personas del más alto nivel educativo. En realidad la igualdad aparente de tratamiento desemboca de hecho en una transferencia de los recursos económicos necesario para el sostenimiento de los museos hacia un segmento de la población ya privilegiado.

Aunque pueda parecer paradójico, se puede afirmar que un mejor estudio de la segmentación del público es la única forma de ir hacia una mayor igualdad, sobre todo, si se utilizan como variables de segmentación las variables sociológicas, tales como la profesión, la renta o el nivel de educación de los ciudadanos. De hecho, nosotros vamos a sostener que una de las diferencias esenciales entre el marketing público y el privado reside en la importancia que se concede a las variables sociológicas en un caso y en el otro.

Veamos algunos ejemplos:

1. *Ejemplo de la enseñanza*

En un estudio estadístico de las clases sociales frente a la enseñanza, Sauvy y Girard muestran:

a) Que a la entrada en la secundaria los niños de condición modesta obtienen en medida un resultado escolar inferior al de los niños de condición más elevada (cuadro 1).

CUADRO 1

RESULTADO ESCOLAR SEGUN LA PROFESION DEL PADRE

| Profesión de los padres Resultado escolar | Obreros | Empleados | Cuadros superiores |
|--|---------|-----------|--------------------|
| | | | |
| Excelente y bueno | 28 | 36 | 34 |
| Mediano | 34 | 34 | 29 |
| Mediocre y malo | 38 | 30 | 16 |

b) Que a igual resultado escolar, los niños de condición modesta entran en una proporción menor en la secundaria, y más en concreto, en los liceos (cuadro 2).

**TASAS DE ACCESO A 6.^a SEGUN EL RESULTADO ESCOLAR
Y SEGUN LA PROFESION DEL PADRE**

| Resultado escolar Profesión del padre | Excelente | Bueno | Mediano | Mediocre | Malo | TOTAL |
|--|-----------|-------|---------|----------|------|-------|
| Obreros | 91 | 79 | 42 | 10 | 3 | 45 |
| Empleados | 98 | 91 | 64 | 22 | 5 | 67 |
| Cuadro superior | 100 | 98 | 92 | 72 | 50 | 94 |

Hemos indicado ya que las variables del medio (aquí: la clase social de los niños) jugaban un papel determinante en los resultados de una enseñanza. Consideremos el primer cuadro, un análisis de las causas de la desigualdad en los resultados escolares según el nivel social lleva a considerar las dos componentes esenciales del «status» social: el título de los padres y el nivel de renta. Se observa que a igual título del padre, no hay correlación entre la renta y el resultado escolar, mientras que a la inversa, a igual renta, el resultado escolar varía sensiblemente en función del nivel del título del padre.

Para garantizar la igualdad de todos ante el servicio público de la enseñanza es necesario plantear el problema de la herencia cultural y de los medios necesarios para compensar sus efectos. Según ciertos investigadores, el aprendizaje del lenguaje y la inmersión cultural en el seno de la familia desde la infancia, explicarían en gran parte las diferencias. Para atenuar la importancia de este factor de desigualdad, el Estado debe concentrar una gran parte del esfuerzo educativo sobre los primeros años de la escolaridad, a fin de proveer de un ambiente cultural a quienes no lo encuentran en casa.

El segundo cuadro plantea un problema diferente: puede explicar por qué a resultados escolares iguales, la proporción de alumnos que entran a la segunda etapa varía también de forma importante, y especialmente en el caso de resultados medios o mediocres. Se ha podido demostrar que la proporción de padres que desean que sus hijos sigan estudios secundarios varía del 51 por 100 entre los obreros, al 74 por 100 entre los empleados y al 95 por 100 para los titulados superiores. A este fenómeno

viene a añadirse la tendencia (consciente o no) de los profesores de estimular a los alumnos del medio social más elevado a que continúen sus estudios.

En conclusión, de estos datos resulta que una política educativa no puede ignorar fenómenos importantes.

2. *Ejemplo de los museos*

En un estudio sobre la visita a los museos, Pierre Bourdieu ha demostrado que el nivel educativo de los visitantes determinaba de forma esencial su actitud frente al museo y a las obras de arte. Esto se puede observar en los cuadros 3 y 4, que ofrecen las preferencias de las diferentes categorías sociales sobre la forma de funcionamiento de los museos. Las clases populares desean un acompañamiento a los visitantes, conferencias. Los visitantes de las clases superiores prefieren poder recorrer libremente los expositores en los que únicamente muestran cuadros u objetos

CUADRO 3

TIPO DE VISITA DESEADA SEGUN LAS CATEGORIAS SOCIOPROFESIONALES

| | Con conferencia de acompañamiento | Con amigo competente | Solo |
|-------------------------|--------------------------------------|-------------------------|------|
| Clases populares | 42 | 41 | 17 |
| Clases medias | 26 | 40 | 34 |
| Clases superiores | 17 | 43 | 40 |

CUADRO 4

TIPO DE ARTE PREFERIDO

| | Objetos | Artes mayores y objetos | Artes mayores |
|-------------------------|---------|-------------------------------|------------------|
| Clases populares | 31 | 40 | 29 |
| Clases medias | 23 | 33 | 44 |
| Clases superiores | 17 | 22 | 61 |

de arte sin más comentarios. El cuadro 4 demuestra cómo el tipo de exposición preferida varía de forma significativa según las clases sociales. Está claro que en realidad existe una segmentación del público.

3. Ejemplo de la utilización de los equipamientos colectivos

En un estudio sobre la actitud de los franceses ante los servicios colectivos, Agnès Pitrou ha demostrado que el nivel de vida (la renta) jugaba un papel central en las condiciones de utilización: «las variaciones de frecuencia según la renta se muestran considerables». Sin embargo, éstas no actúan en el mismo sentido según los tipos de servicios ofrecidos por el Sector Público. Agnès Pitrou distingue a este respecto cuatro tipos de servicios:

a) Aquellos cuya frecuencia aumenta con la renta: bibliotecas, teatro, cine, piscinas, salas de deporte y clubs deportivos. Se trata, sobre todo, de equipamientos para el ocio.

b) Aquellos cuya frecuencia crece hasta un cierto umbral y después decrece: estudio, grupos y movimientos de la juventud, colonias de vacaciones. Se trata de servicios paraescolares o educativos.

c) Aquellos cuya frecuencia decrece con la renta: hogares, dispensarios, guarderías. Son servicios de carácter utilitario y cuyo origen está ligado a una idea de asistencia.

d) Aquellos cuya frecuencia no varía con la renta: hospitales, comedores, escuelas maternas.

La importancia capital de las variables sociológicas no es la única condición para un buen estudio del público. La Administración debe prever igualmente la evolución de éste, lo que significa una particular atención a los hechos anunciadores del futuro.

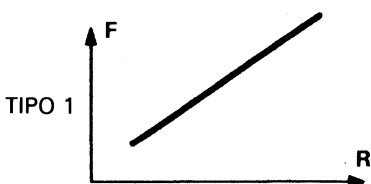
Los hechos anunciadores del futuro se analizan en el seno de grupos o de elementos marginales. La observación del conjunto del público debe acompañarse de un atento estudio de los grupos minoritarios: víctimas de la evolución social, cuya suerte revela las disfunciones de una sociedad, audaces que experimentan nuevos modos de vida social, de trabajo o de ocio, etc. El análisis de estos líderes de opinión de un género particular ayudará a la

Administración a imaginar el futuro en función de las anomalías o de los límites del presente.

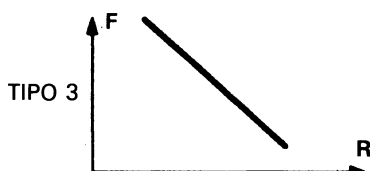
La segmentación del público permite:

- 1) Estructurar el problema planteado.
- 2) Adaptar un producto al consumo y a la distribución más apropiada para cada segmento. Hemos visto cómo el concepto de grupo-objetivo oficializaba en el Plan esta práctica.

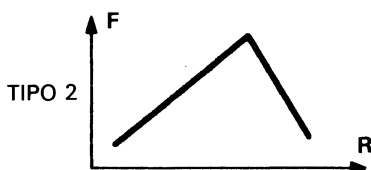
USO DE LOS EQUIPAMIENTOS COLECTIVOS Y RENTA



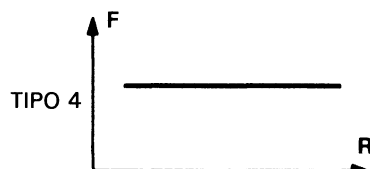
Ocio:
Bibliotecas, cine, piscinas,
salas de deporte, clubs deportivos.



Idea de asistencia:
Hogares de ancianos, dispensarios,
guarderías.



Paraescolares o educativos:
Estudio, grupo y movimiento de
jóvenes, colonia de vacaciones.



Hospitales, comedores, escuelas
maternales.

2. INDICADORES SOCIALES PARA LA DEFINICIÓN DE LAS IMÁGENES Y DE LOS PRODUCTOS DE LA ADMINISTRACIÓN

El problema planteado por la traducción del término de indicador social es inverso al que planteaba el término necesidad. El concepto de necesidad era utilizado para todos, directivos y funcionarios y hacía falta clarificar el uso que de él se hacía. El concepto de indicador social es propio de la Administración y no es apenas utilizado en la empresa privada. Desde el punto de vista del análisis de sistemas que nos guía, el indicador social interviene esencialmente en la definición de los objetivos de la

organización pública. En la empresa privada los objetivos están definidos a menudo en términos de volumen de ventas, de beneficio, de cuota de mercado, a veces en términos de imagen, e incluso, de vocación particular de la sociedad (24). Sin embargo, en líneas generales, la operación de definición de objetivos es relativamente simple. En concreto, es posible cuantificarlos de forma que los objetivos económicos puedan ser descompuestos en subobjetivos suficientemente precisos como para que pueda dar lugar a una verdadera descentralización de decisiones a corto y medio plazo, contentándose la jerarquía con un simple control *a posteriori*. Esto no ocurre de la misma forma en la mayor parte de las organizaciones públicas, donde los objetivos perseguidos, simultáneamente sociales y políticos, son multidimensionales por naturaleza. Esta dificultad está en el origen del movimiento de búsqueda de indicadores sociales, susceptibles a la vez de describir la situación social del país, de una región o de una población y de cuantificar la situación hacia la cual se quiere marchar (25). Ello tiene una relación con la legitimidad de la acción administrativa como parece indicar el hecho de que los primeros trabajos sobre los indicadores sociales se produjeran en los Estados Unidos en 1964: su objetivo era medir los efectos sociales de los programas de la NASA, una cierta forma de medir la recuperación de todos los recursos económicos enviados al espacio (26).

La Dirección Pública tiene en cuenta todos los indicadores sociales desarrollados por la Administración (su descripción constituirá la primera parte de esta sección), pero tiende a prestar una atención preferente a dos tipos de indicadores: los indicadores de producto y los indicadores de imagen.

a) *Concepción clásica de los indicadores sociales*

Con el fin de intentar clarificar el conjunto de discusiones sobre los indicadores sociales, vamos a distinguir tres formas de

(24) Véase LENDREVIE, LINDON, LAUFER: *Mercator, op. cit.*, p. 805.

(25) Véase CAZES, Bernard: «Les travaux américains relatifs aux indicateurs sociaux», en *Economie et Humanisme*, 24/206.

(26) Los primeros trabajos publicados en Francia y la moda de los indicadores sociales se remontan al año 1968, fecha de publicación de *Les indicateurs sociaux*, de J. Delors.

considerarlos: la visión metodológica, la visión burocrática y la visión sociopolítica.

1.º *La visión metodológica.*—Se puede caracterizar un indicador social con tres criterios: la finalidad perseguida, la forma en que puede medirse y el carácter más o menos empírico de su definición (véase el esquema de la tipología de los indicadores, según los criterios metodológicos en la figura 1).

• *La finalidad del indicador*

Se distingue entre *indicadores normativos* e *indicadores objetivos*.

Definición. Un indicador normativo es una magnitud cuyas variaciones tienen una significación normativa por sí misma. Por ejemplo, el incremento de esta magnitud corresponde a una mejora de la situación y puede por ello servir de objeto a un organismo público.

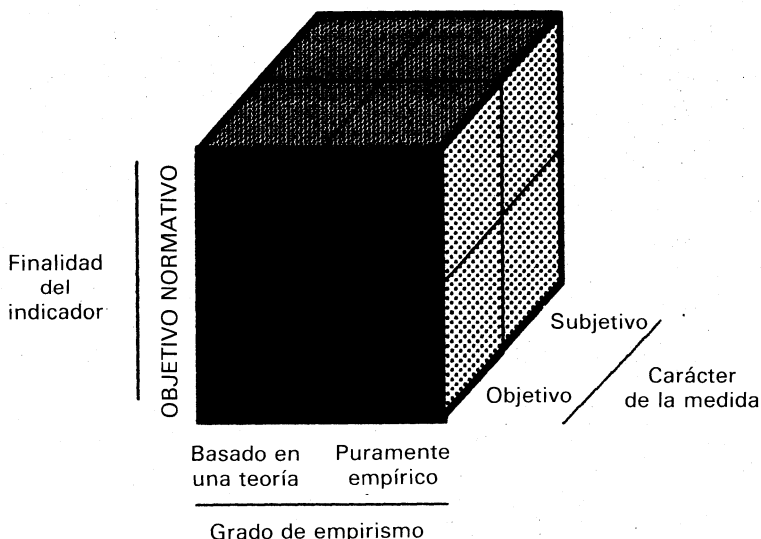


FIGURA 1

Tipología de los indicadores sociales (enfoque metodológico).

Ejemplo. El Producto Nacional Bruto es el prototipo de indicador normativo: un mayor PNB implica un mayor bienestar para el país, como un mayor beneficio implica prosperidad para la empresa (27).

Discusión. Los primeros trabajos sobre los indicadores sociales se dirigían, sin duda, a seleccionar magnitudes significativas que permitiesen orientar por sí mismas la política del Gobierno. Sin embargo, las objeciones se multiplican contra esta pretensión. Por una parte, los indicadores pueden ser contestados por sí mismos: el PNB incluye gastos ocasionados por deshechos. Incorpora, pues, elementos que no pueden ser considerados bienes propiamente. Se ha llegado a contestar la posibilidad, e incluso, el fundamento del crecimiento; el consenso sobre el sentido normativo del indicador está también puesto en cuestión. Por otra parte, indicadores múltiples que cada uno por separado parecerían normativos (PNB, paro, inflación), juntos forman un conjunto contradictorio: habrá que resaltar variables a costa de las demás. De hecho, para que un indicador sea normativo, debe expresar de forma muy sintética la situación social, lo que parece difícil en el estado actual de las Ciencias Sociales. Por todas estas razones, a la escuela de los *normativistas* se opone la escuela de los *objetivistas* (28) que limitan su ambición a la descripción del sistema social con cifras. No retroceden ante la multiplicidad de los indicadores y dejan a la política la elección de los indicadores operativos y su interpretación en términos normativos, contentándose con comportarse como analistas frente a los decisores.

- *La forma de medir el indicador*

Se distingue entre indicadores *subjetivos* e indicadores *objetivos*.

Definición. El desarrollo de la contestación del crecimiento va acompañada de una crítica de la primacía de los bienes

(27) Se trata aquí de un indicador económico, pero aunque éstos son menos discutidos que los propiamente sociales, la discusión vale *«a fortiori»* para éstos también. Un ejemplo de indicador social: «El Bienestar Nacional Neto» que se comenta más adelante.

(28) CAZES, B.: «Les travaux américains relatifs aux indicateurs sociaux», en *Economie et Humanisme*.

materiales. Más bienes no significan necesariamente mayor satisfacción. Esta depende, en efecto, de percepciones subjetivas que pueden variar de un grupo social a otro. Así el CEREBE (29), continuando los análisis de Baudrillard, insiste en que el sentido para un individuo de una situación física depende de lo que esta situación represente respecto de los demás individuos. Por lo tanto, lo que hay que medir es esta faceta subjetiva de los actos materiales. Los indicadores subjetivos son los que se basan en las opiniones del público afectado.

Ejemplo. Encuestas sobre las aspiraciones del público se realizan en diversos países. Por ejemplo, un psicólogo americano, Hadley Cantril, ha realizado un estudio sobre las aspiraciones y los niveles de satisfacción de poblaciones pertenecientes a 15 países diferentes (30). La Comunidad Europea ha realizado un estudio semejante en 1973. Se preguntaba a las 1.300 personas encuestadas que indicasen su grado de satisfacción sobre ciertos temas concretos (vivienda, ocio, forma de la sociedad, funcionamiento de la democracia, etc.), después de darles un índice de satisfacción general. Otro ejemplo: la COFREMCA ha propuesto un estudio sobre el humor de los franceses distinguiendo seis indicadores: la sensación de «confort», la esperanza de «confort», la frustración económica, el nivel de seguridad económica, la crítica a la autoridad y la apertura al cambio social.

Discusión. Numerosas objeciones se presentan a estos indicadores por los *objetivistas*, que estiman que la medida no debe depender de la subjetividad humana, sino ser el resultado de procedimientos más rigurosos. En efecto, todo el mundo sabe que el cuestionario es el punto de convergencia de todas las ambigüedades del lenguaje. Satisfacción no es el término menos ambiguo de la lengua francesa. ¿Se trata de una satisfacción absoluta, en un momento determinado, referida al vecino, sobre una dura realidad aceptada, con temor de no mostrarse como un insatisfecho? Denis Lindon (31) indica que en una encuesta

(29) Centre d'Etude et de Recherche sur le Bien-Etre.

(30) CANTRIL, H.: *The Pattern of Human Concerns*, Rutgers University Press, 1965.

(31) LINDON, Denis: *Le Marketing Politique et Social*, Dalloz, 1976, p. 200.

americana, mientras que un 80 por 100 de las personas se declaraban satisfechas con su trabajo, un 60 por 100 respondía en otra cuestión que estarían dispuestas a cambiar a otra actividad, si se le ofreciese la posibilidad.

El enfoque subjetivo puede llegar a veces hasta querer una dimensión subjetiva pura: la felicidad. El Estado-Providencia debe poder medir la felicidad que constituye su objetivo. Entre este uso extremo y la negación de todo valor a los datos subjetivos queda al amplio campo de los estudios sociológicos y psicosociológicos, de los estudios de opinión y de imagen, y en general, la práctica de los estudios de mercado aplicados a la vida social.

• *El carácter empírico o teórico de la definición del indicador*

a) *Postura empírica*.—Esta postura consiste en partir de la medida de las variables para definir indicadores sin pasar por una definición conceptual de éstos. Así el Institut Batelle de Genève ha intentado definir un «índice social» a partir de 33 indicadores diferentes. La técnica del análisis factorial ha permitido identificar cuatro «factores explicativos», cuyas fluctuaciones pueden ser estudiadas. El IRIS (32) también ha intentado desarrollar tales índices con el objetivo de utilizarlos en modelos econométricos. La creencia de que la correlación significa la existencia de una relación funcional induce, por tanto, a algunos a buscar variables a partir de tales correlaciones (33). De hecho, tales procedimientos se revelan frecuentemente decepcionantes. Las variables definidas de esta forma dependen demasiado de la elección de las variables incluidas en el indicador (hay una infinidad de variables a considerar) y de la ponderación de estas variables en el indicador final. En el límite, esta actitud muestra lo que el sociólogo Wright Mill llama el empirismo abstracto (34), ya que la medida es la marca de lo concreto sólo cuando ella es la medida de algo, es decir... de un concepto. Esto conduce a proponer la creación de indicadores a partir de una teoría social.

(32) Centre de Recherche de l'Université de Dauphine, París IX.

(33) Se ha confiado con ello en poder definir una magnitud que sería un índice del Bienestar Nacional Neto.

(34) WRIGHT, Mill C.: *L'Imagination Sociologique*, Ed. Maspéro.

b) *La postura teórica*.—Esta postura está representada en su forma extrema por el enfoque desarrollado por Yves Barel en su obra *La Reproduction Sociale* (35). Ella intenta unir la teoría de lo social y los indicadores, es decir, intenta definir una teoría de lo social sobre la que se lograra un amplio consenso. Ahora bien, no carece de interés señalar que lo que está en el centro de la teoría propuesta es el concepto de sistema (el sistema social, como sistema vivo que se reproduce).

Este enfoque distingue tres niveles de análisis: el de la historicidad (a nivel de la totalidad), el de la decisión política (a nivel de subsistema) y el funcional (a nivel de servicio público). Una teoría práctica de lo social partiría de «hipótesis estructuradoras» que representarían el nivel de la historicidad (por ejemplo, la revolución urbana o la tendencia de la creciente importancia de la acumulación de conocimientos) para después pasar a fenómenos intermedios, llamados *media*, que representarían el la decisión política (por ejemplo, a la hipótesis relativa a la acumulación de conocimientos corresponden los «media» siguientes: evolución de la cualificación del personal, automatización, dinamismo de las industrias de materia gris, desarrollo de las actividades terciarias y cuaternarias) y, en fin, a los indicadores sociales, que cuantificarían los «media» y definirían, por tanto, los datos centrales del nivel funcional.

Aunque salido del mismo paradigma (el análisis de sistemas), este enfoque se distingue de la Dirección en la misma forma en que la RCB se distingue también: al dirigirse al sistema global más que a subsistemas bien identificados, intentan ver todo desde arriba y desde lejos, de forma que la dificultad de relacionar concretamente los diferentes niveles de la realidad desaparece en la flexibilidad de la visión de conjunto. Si el enfoque de Barel plantea bien el problema de lo que deberían ser los indicadores sociales, ella sólo aclara muy parcialmente lo que son. Del «empirismo abstracto» se ha llegado muy cerca de la «teoría suprema» que es la otra travesía posible, según C. Wright Mill, en la cual puede caer una sociología sujeta al Ethos

(35) BAREL, Yves: *La reproduction sociale*. Véanse, también, los trabajos del IREP de Grénoble sobre los Indicadores Sociales.

burocrático, para mantener su expresión (36). Para acercarnos a consideraciones prácticas, vamos a referirnos directamente ahora al punto de vista burocrático.

2.^º *El punto de vista burocrático.*—Desde este punto de vista lo que directamente se pide a un indicador social es poder orientar la acción, es decir, cuantificar la secuencia de lo perseguido, medios puestos en juego, resultados obtenidos. (Véase el esquema de la tipología de los indicadores, según este punto de vista en la figura 1.)

Vamos a considerar sucesivamente los indicadores de situación, los indicadores de resultados (o de producto) y los indicadores de medios.

- *Los indicadores de situación y de impacto*

Al ser el objetivo del servicio público un cierto estado de la situación social, cuantificar este objetivo es medir este estado. Ahora bien, esto es muy difícil. Hemos visto los problemas que planteaban los indicadores globales: PNB o Bienestar Nacional Neto o «sensación de confort». Cuando se considera la elaboración de indicadores de situación sectoriales, se encuentran dificultades similares. Por eso, ¿cómo puede definirse el grado de educación de la población de una nación? (37). ¿Por la medida del analfabetismo? Esto no es suficiente. ¿Por el número de títulos? Esto no es probatorio, ya que la significación de los títulos puede variar muy considerablemente. E incluso, si se pudiese medir el nivel del saber del ciudadano, no se habría medido todo lo que se oculta detrás del concepto de educación (variedad de las experiencias educativas, grado de creatividad, etc.). Por ello se encuentra uno frente a una abundancia de estadísticas significativas que desafían muy a menudo toda tentativa de síntesis diferente de la que la política llega a veces a definir al sostener un objetivo cualificado (por ejemplo, reducir el analfabetismo o aumentar tal proporción de titulados de tal especialidad, etc.).

En todos los presupuestos por programas se ha recurrido a los indicadores de impacto, que intentan medir el efecto de la

(36) WRIGHT, Mill C.: *L'Imagination Sociologique*, Ed. Maspéro.

(37) Esto ha sido objeto de trabajos publicados por la OCDE.

actuación pública sobre el medio. Ellos corresponden, pues, a una variación del indicador de situación. Por ejemplo, para la construcción de carreteras el tiempo ahorrado y el número de accidentes evitados formarían parte de los indicadores de impacto. Los límites de tales indicadores se refieren a la vez al carácter poco cuantificable de los objetivos de ciertas Administraciones (por ejemplo, los Asuntos Exteriores) y a la dificultad de lograr un consenso social sobre el valor de los indicadores elegidos (por ejemplo, en carreteras, algunos reprocharán a los indicadores elegidos no incluir los inconvenientes que le acompañan).

- *Los indicadores de resultados o de producto*

Todo esto ha llevado con frecuencia a renunciar a la definición de los indicadores de impacto o de situación, y de contentarse con los indicadores de resultados. Estos son simplemente la medida de los productos y de los servicios producidos por los servicios públicos. En la educación, pueden ser el número de titulados, el número de alumnos por clase o el número de repetidores. A veces es incluso difícil definir un indicador de resultados suficientemente pertinente. ¿Qué significa el número de titulados, si no se puede relacionar con los medios empleados para conseguirlo? Otro ejemplo: el número de días de hospitalización sirve para medir la actividad de un hospital, siendo éste remunerado al precio por día; tal medida, aparentemente razonable, puede inducir a que ciertos hospitales prolonguen las convalecencias para ocupar las camas. Un sistema que tuviese en cuenta el número de las entradas podría llevar a recortar las permanencias. También el consumo de medicamentos, que por un lado significa un factor que favorece la salud, representa un factor de despilfarro, como ciertas polémicas recientes sobre la Seguridad Social han puesto en evidencia. No hay, pues, univocidad de significación en tales indicadores.

- *Los indicadores de medios*

Simples de medir, de recoger y de comparar, los indicadores de medios son muy utilizados. La definición de una política sólo puede apoyarse lógicamente sobre una hábil síntesis de datos

sobre los medios, los resultados y los estados. Pero la relación es a menudo difícil de hacer. En particular, los medios materiales empleados por la Administración no pueden ser considerados con frecuencia como la única causa de los resultados obtenidos. Las variables de entorno juegan, en efecto, un papel importante en el resultado de la acción administrativa. Por ejemplo, en el campo de la educación, el juego del medio familiar es determinante para estimar la evolución de un alumno. En el campo de la salud, la higiene y la prevención influyen de forma directa en el funcionamiento de los hospitales, de los médicos y de los otros «productores» de salud. Por ello, se está aquí en presencia de una diferencia ya apuntada entre el Sector Público y el sector privado: es más fácil concebir actuar sobre el medio (con créditos y subvenciones, por ejemplo) en el marco del Sector Público, mientras que el sector privado tendrá frecuentemente mayor tendencia a considerarlo como teniendo un desarrollo autónomo e ineluctable.

c) *El punto de vista sociopolítico.*—Hasta ahora hemos mostrado la existencia de una extraordinaria variedad de indicadores posibles y las grandes dificultades que se encuentran para definir uno o varios que sean satisfactorios. Y sin embargo, ellos existen y se utilizan. Este funcionamiento concreto supone una especie de oficialización que confiere a los indicadores audiencia y autoridad. Por eso, se pueden definir los indicadores desde un tercer punto de vista según su grado de integración en los procesos sociopolíticos del país y de las Administraciones afectadas. Vamos a describir un cierto número de ejemplos, desde los menos institucionalizados a los más institucionalizados.

La primera etapa puede consistir en la publicación de estadísticas sobre los fenómenos sociales. Cuando el INSEE (desde 1973) publica un volumen titulado *datos sociales*, da una cierta publicidad y un cierto peso a los indicadores que describen lo social. Aunque no oficial, la publicación de un «Palmarès des Universités et de Grandes Ecoles», por *Le Monde de l'Éducation* (38) puede analizarse como una manera particular de definir indicadores sociales. Por la publicidad que da el soporte de

(38) Véase *Le Monde de l'Éducation*, julio-agosto de 1979.

prensa, el indicador toma un valor sociopolítico. Siendo subrayada la relación entre legitimidad y resultados por el término palmarés, ante el cual el mundo universitario no permanece indiferente.

Otros trabajos representan un esfuerzo más directo de intentar incluir ciertos indicadores en la política de las Administraciones. Así en 1974 la OCDE ha publicado el resultado de los trabajos de una Comisión encargada de redactar una *lista de las principales preocupaciones sociales* comunes a los Estados miembros. Esta lista, que se encontrará más adelante (39), muestra que *el desarrollo de los indicadores sociales es más bien el desarrollo de «un lenguaje para hablar de lo social», del que se espera (cuando hay una Administración encargada de actuar) que podrá ser cuantificado.*

Ciertos indicadores son, por otra parte, publicados regularmente por los ministerios y ampliamente difundidos por las ondas. El índice de precios es un ejemplo (interesante, porque ha mostrado cómo «la cesta de la compra» puede ser motivo de la pugna de cualificaciones contradictorias por parte del Gobierno y de los Sindicatos). Hay pues consenso sobre la importancia de la variable y disputa de su operatividad. Esta disputa es en sí misma una forma de institucionalización sociopolítica del indicador. Las cifras mensuales relativas a los demandantes de empleo son otro ejemplo de tales *indicadores-pugna* publicados.

Intentos de definir datos sociales directamente utilizados por el Estado han tenido lugar. Al principio se buscaba definir «cuentas satélites» para completar la Contabilidad Económica Nacional. Se han examinado las Cuentas de la Salud, de la Vivienda, de la Educación y de la Cultura. Basadas en el enfoque de la RCB, estas cuentas «esquematizan, ante todo, los mecanismos de producción, del coste de distribución y de financiación de una rama. Trataban también de ir más allá de esta formulación y unir el análisis de la producción al de los resultados de la materia y a los beneficiarios» (40).

Tal unión es, sin embargo, difícil de realizar, como hemos visto. Unir estas Cuentas a la Contabilidad Nacional añade otros

(39) Véanse las pp. 198-203.

(40) Véase GIRARDEAU, Cathérine: «Versun système de statistiques sociales», en *Economie et Statistiques*.

obstáculos a este ambicioso proyecto. Una materia en la que la toma en consideración de lo social y su cuantificación progresa es el de *los modelos de proyección a medio plazo* del tipo de los desarrollados en la Dirección de Previsión del Ministerio de Hacienda y en el INSEE (41). La primera etapa necesaria era el establecimiento de las *Cuentas de los presupuestos familiares* por categorías socioeconómicas capaces «de aclarar una parte del aspecto social de las proyecciones económicas» (42). Contempladas desde el 6.º Plan, previstas en la preparación del 7.º Plan, hay trabajos en curso cuyo objetivo es realizar la proyección detallada del consumo de los hogares, proyecciones afinadas de las necesidades de empleo por formación y sector de actividad, proyección detallada de las necesidades de vivienda, proyección demográfica por actividad, proyección de las rentas y del consumo por categorías socioprofesionales (43). De esta forma la reducción de las desigualdades, objetivo proclamado, tendrá su traducción cifrada gracias al modelo al que se le ha dado el nombre de SPHINX y que está en curso de elaboración en el INSEE.

Ante la dificultad de cuantificar lo social, ciertos países, que han querido incluir una medida de lo social, lo han hecho bajo la forma de *Informes Sociales* o *Balances Sociales*. Estos, que pueden incorporar tanto opiniones cualitativas como cuantitativas, son publicados de forma oficial y suelen ser objeto de debates políticos. El primero elaborado fue *Toward a social report*, publicado en los Estados Unidos por el Department of Health, Education and Welfare.

Los Estados Unidos, Gran Bretaña y las Naciones Unidas producen informes, sobre todo descriptivos. Japón y Suecia tratan de integrar datos sobre aspiraciones y categorías de comportamiento de los individuos (44).

El estadio último de la institucionalización del indicador social es su *inclusión en la misma Ley* del país. Recordemos sobre esto cómo el 7.º Plan había adoptado «señales de alerta» (indicadores

(41) Del tipo de los modelos FIFI, REGINA, etc.

(42) y (43) KARMINSKI, Ph.: «Perspectives du développement des modèles à moyen terme d'études des inégalités: une première tentative», Coloquio CNRS-Université Paris X, Nanterre, junio de 1979.

(44) Cf. Rapport Préliminaire du 7.º Plan. Section des Affaires Sociales.

| Las preocupaciones sociales fundamentales | Las subdivisiones |
|---|--|
| F-3 Las ventajas obtenidas por la población de la utilización del entorno físico y de su puesta en valor. | F-3-a La gestión del suelo. F-3-b La gestión del agua. F-3-c La ordenación de los paisajes urbanos y rurales. F-3-d Las condiciones de la vivienda. F-3-e La lucha contra la contaminación. F-3-f La disminución de los embotellamientos. F-3-g La accesibilidad de los servicios colectivos. F-3-h Contribución del medio a la distensión y al acuerdo. F-3-i Los otros aspectos de la vida urbana y rural. |
| La seguridad de las personas y la administración de justicia | |
| G-1 Las formas de violencia larvada o abierta sufridas por el individuo. | G-1-a Contra las personas. G-1-b Contra los bienes. G-1-c Que impliquen la percepción de peligros para la protección y la seguridad públicas. |
| G-2 El carácter equitativo y humano de la aplicación de las leyes. | G-2-a En la aplicación del Derecho Penal. G-2-b En la aplicación del Derecho Civil. G-2-c En las prácticas administrativas. |
| G-3 La confianza en la forma en que se administra la justicia. | |

| Las preocupaciones sociales fundamentales | Las subdivisiones |
|--|--|
| La participación en la vida colectiva | |
| H-1 El grado de las desigualdades sociales | H-1-a El grado desigualdad entre las capas sociales H-1-b La amplitud de la movilidad social H-1-c La situación de los grupos desfavorecidos |
| H-2 La participación en la vida colectiva y en los procesos de decisión | |
| B-5 La preservación y el enriquecimiento del legado cultural en cuanto elemento de la calidad de vida de los miembros de los diversos grupos sociales. | |
| El empleo y la calidad de vida del trabajo. | |
| C-1 La posibilidad, para quienes lo desean, de acceder a un empleo lucrativo. | |
| C-2 La calidad de vida del trabajo | C-2-a Las condiciones del trabajo. C-2-b Las retribuciones y las ventajas conexas. C-2-c El tiempo dedicado al trabajo, a las obligaciones que se derivan del trabajo, las vacaciones pagadas. C-2-d La seguridad en el empleo. C-2-e Las perspectivas de carrera. C-2-f Los conflictos sociales. |
| C-3 La satisfacción proporcionada al individuo por la vivienda laboral | C-3-a Las condiciones de trabajo. C-3-b Las retribuciones y las ventajas conexas. |

| Las preocupaciones sociales fundamentales | Las subdivisiones |
|--|---|
| El tiempo y el ocio | <p>C-3-c El tiempo dedicado al trabajo, a las obligaciones que se derivan del trabajo, las vacaciones pagadas.</p> <p>C-3-d La seguridad en el empleo.</p> <p>C-3-e Las perspectivas de carrera.</p> <p>C-3-f Las relaciones en el trabajo; la participación de los asalariados.</p> <p>C-3-g La jerarquización, la autonomía y el interés del trabajo.</p> |
| D-1 La posibilidad de elegir efectivamente el empleo del propio tiempo | <p>D-1-a La flexibilidad de las formas de organización del tiempo de trabajo.</p> <p>D-1-b Las posibilidades de entretenimiento y la calidad de su utilización.</p> <p>D-1-c El tiempo disponible para la cultura personal, las relaciones familiares y las actividades de participación social.</p> |
| Los bienes y los servicios disponibles. | |
| E-1 La posibilidad de disponer personalmente de bienes y de servicios. | |
| E-2 El número de individuos materialmente desfavorecidos. | |
| E-3 La igualdad de acceso a los bienes y servicios. | <p>E-3-a El grado de pobreza relativa</p> <p>E-3-b La dispersión de las rentas y de la riqueza.</p> |
| E-4 La calidad, la variedad y la accesibilidad de los bienes y servicios públicos y privados | <p>E-4-a La información al consumidor.</p> |

| Las preocupaciones sociales fundamentales | Las subdivisiones |
|---|---|
| E-5 La protección del individuo y de las familias contra los riesgos económicos. | <p>E-4-b La satisfacción obtenida de los bienes y servicios consumidos, en cuanto a su calidad, variedad y accesibilidad.</p> <p>E-5-a Los modos de protección contra las pérdidas de renta, previsibles o no.</p> <p>E-5-b La amplitud de la ayuda ofrecida a los individuos y a las familias, cuando ciertos gastos inevitables aumentan de forma sustancial.</p> <p>E-5-c El sentimiento de seguridad contra los riesgos económicos.</p> |
| El entorno físico | |
| F-1 Las condiciones de la vivienda. | <p>F-1-a El coste y la disponibilidad de viviendas apropiadas.</p> <p>F-1-b La superficie y los elementos de confort de las habitaciones.</p> <p>F-1-c La distancia de la vivienda con relación a los diversos servicios y al lugar de trabajo.</p> <p>F-1-d El vecindario y los placeres ofrecidos por el entorno.</p> |
| F-2 La exposición de la población a materias contaminantes nocivas y/o desagradables. | <p>F-2-a El aire.</p> <p>F-2-b El ruido.</p> <p>F-2-c La difusión y la persistencia de las materias contaminantes.</p> <p>F-2-d El agua.</p> <p>F-2-e El suelo.</p> |

| Las preocupaciones sociales fundamentales | Las subdivisiones |
|--|-------------------|
| <p>B-3 El mantenimiento y el desarrollo en cada ser humano de los conocimientos de los métodos y la disponibilidad adecuadas para permitirle, si lo desea, participar en las mejores condiciones en la vida económica.</p> <p>B-3 La satisfacción sentida por el individuo a lo largo del proceso educativo.</p> | |

económicos) cuyas fluctuaciones, pasado un cierto límite, debían desencadenar automáticamente medidas coyunturales. Los «semaforos» se encendieron y su relación con la política económica debió de ser abandonada. El SMIC (45) es, de alguna forma, la prefiguración de un indicador social institucionalizado, en la medida en que representa una evaluación colectiva del mínimo vital del trabajador.

Pero, el ejemplo extremo es, sin duda, el de la Ley que fija las modalidades de financiación de las sociedades de televisión (46), que afirma que la televisión tiene «la misión de responder a las necesidades y a las aspiraciones de la población en lo que se refiere a la información, a la cultura, la educación, el ocio y el conjunto de los valores de la civilización». Después de haber indicado que su objetivo es «hacer prevalecer en esta materia la atención exclusiva a los intereses generales de la colectividad» (47), el texto de la Ley define la regla de reparto de la ayuda económica entre las cadenas: un Decreto del Consejo de Estado

(45) Salario Mínimo Inter-profesional de Crecimiento.

(46) Ley número 74696 del 7 de agosto de 1974.

(47) Se llama la atención sobre el uso de los términos «interés general», «necesidades» y «aspiraciones» a los que hemos dedicado largos desarrollos.

precisará los criterios de reparto teniendo en cuenta: 1) el libro de cargas, 2) la calidad de las emisiones, 3) el volumen de la audiencia.

Por lo tanto, es un Decreto (48) el que precisa que «después de haber atribuido las sumas correspondientes al libro de cargas el resto del auxilio económico» se hará:

1) Por la audiencia, a través de los sondeos realizados por el Centro de Estudio de Opinión.

2) Por la calidad, por medio de las determinaciones de una Comisión especial de 27 miembros, debiendo tener en cuenta esta Comisión «la nota global de calidad, resultado de sondeos realizados entre el público por el Centro de Estudios de Opinión».

De esta forma los lazos entre los niveles metodológico, burocrático (eficacia) y sociopolítico (Ley-Decreto) se han ilustrado prácticamente. Al hacer esto, nos hemos aproximado al punto de vista de la Dirección Pública, cuya pregunta debería ser: ¿qué indicadores (sociales) puede elegir una organización pública para regirse por ellos? La respuesta que nosotros proponemos es que en medio de todo el bosque de los indicadores posibles, dos tipos de indicadores jugarán un papel importante: los indicadores de imagen y los indicadores de producto.

b) *Los indicadores de la legitimidad organizativa: imagen y producto*

Según nuestra definición de la Dirección Pública, su objetivo es la legitimidad organizativa. Esta se puede «medir» a dos niveles: la legitimidad de la organización (de la caja negra) y la legitimidad de los productos. Al primer aspecto corresponden los indicadores relativos a la imagen de la organización; al segundo, los estudios de productos, de su percepción y de su aceptación.

1.º *La medida de la imagen de la Administración.*—La crisis de legitimidad de la Administración es ante todo la de una imagen entre el público que es desfavorable. Según René Mayer (49), «el administrado percibe la Administración como

(48) Leyes números 741106 de 26 de diciembre y 745477 de 16 de junio de 1975.

(49) MAYER, René: *Féodalité ou Démocratie: pour une administration d'un style nouveau*, Fayard, 1968, p. 12.

una especie de pulpo, una invasión parasitaria que se manifiesta por todos los sitios (el "cáncer administrativo"). Sabe, claro está, que ella presta servicios inmediatos (Correos y Telecomunicaciones, Seguridad Social, etc.), pero él es, sobre todo, sensible a las restricciones que le impone (el perceptor, los formularios a rellenar, los pasos a seguir). La considera lenta, mal organizada, arbitraria e ineficaz». Esta opinión está confirmada por un especialista de la Ciencia Administrativa, Bernard Gournay, quien escribe (50): «la actitud de los franceses sobre la Administración se caracteriza por dos rasgos principales: una ignorancia casi total y un juicio desfavorable». Entre los principales reproches que se dirigen contra la Administración, Bernard Gournay cita: el parasitismo (hay exceso de funcionarios que cuestan demasiado a los contribuyentes), la indolencia (la famosa pajarita de papel), la irresponsabilidad (no se sancionan los errores de los funcionarios), la ineficacia (en particular, cuando se la compara con la del sector privado), la inhumanidad (la Administración no tiene en cuenta las situaciones individuales), la injerencia abusiva en la vida de los particulares.

Vamos a considerar sucesivamente: la medida del conocimiento de la Administración, la medida de la imagen global de la Administración y la medida de la imagen de una Administración concreta.

2.^o *La medida del conocimiento de la Administración.*—Ya hemos recordado más arriba el problema que planteaba la dificultad de identificar claramente los servicios públicos. Esto es en general confirmado por los estudios empíricos. Así Roland Blum ha preguntado a una muestra de los administrados de la ciudad de Aix-en-Provence si una serie de organismos formaban parte o no de la Administración (51). Si en conjunto las respuestas son más bien positivas (cuadro 1), uno se sorprende de ver que a otra cuestión que preguntaba si otros organismos no citados en la lista formaban parte de la Administración, el 42

(50) GOURNAY, Bernard: *Introduction à la Science Administrative*, Armand Colin, 1961.

(51) FRAYSSINET, J.; GUIN, J. P., y BLUM, R.: «Administration et Administré», en *Administration et Justice Administrative face aux administrés*, PUF, 1978, p. 98.

Voy a enumerar un cierto número de organismos, dígame en cada caso si, en su opinión, el organismo forma parte, o no, de la Administración.

CUADRO 1

| | Sí Porcentaje | No Porcentaje | No sabe Porcentaje |
|------------------------------------|------------------|------------------|-----------------------|
| Banque de France | 71,4 | 20,9 | 7,7 |
| URSSAF | 65,0 | 11,4 | 22,8 |
| Crédit Lyonnais | 22,8 | 64,5 | 12,4 |
| Justice | 79,0 | 12,4 | 9,5 |
| OREAM | 35,2 | 13,2 | 51,4 |
| Sécurité Social | 86,2 | 8,6 | 3,9 |
| Préfecture | 93,3 | 2,9 | 3,9 |
| P. et T. | 97,0 | 3,9 | 0,0 |
| Ponts et Chaussées | 93,3 | 3,9 | 2,9 |
| Caisse des Dépôts et Consignations | 56,0 | 8,6 | 35,2 |
| EDF | 80,0 | 13,2 | 6,6 |
| SNCF | 82,3 | 14,2 | 2,9 |
| Perception | 96,0 | 2,0 | 2,9 |
| Régie Renault | 41,0 | 47,5 | 11,4 |
| Société du Canal de Provence | 39,0 | 51,0 | 9,5 |
| Armée | 85,6 | 13,2 | 1,0 |
| Police | 94,0 | 3,9 | 2,0 |
| Mairie | 85,0 | 9,5 | 5,8 |

FUENTE: R. Blum, p. 154.

por 100 de la población responde negativamente (cuadro 2) y un 50 por 100 son incapaces de citar uno sólo de ellos.

La popularidad de ciertos organismos es particularmente débil: se trata de los OREAM, de la URSSAF o de la Caisse de Dépôts et Consignations. Sobre este organismo una sola de las personas interrogadas ha sido capaz de precisar una de sus funciones: «recibir los fondos de los cheques postales».

3.º *Imagen global de la Administración.*—En el análisis de la imagen global de la Administración, R. Blum distingue tres tipos de actitudes: las *respuestas primarias*, que corresponde a «un contacto superficial con la potestad pública y que pone de manifiesto el desconocimiento de la Administración»; las *respuestas secundarias*, que reflejan un mejor conocimiento del sistema administrativo percibido como conjunto; y las *respuestas*

¿Hay organismos no citados en esta lista que forman parte de la Administración?*

CUADRO 2

| | Porcentaje |
|---------------------------------------|------------|
| Non | 41,9 |
| Education Nationale | 33,0 |
| Service de la Santé | 11,4 |
| Service de Transports en Commun | 8,6 |
| Air France | 3,9 |
| No saben | 9,5 |

(*) Respuestas múltiples: los porcentajes no se suman.

FUENTE: R. Blum.

terciarias, que corresponden a «una representación racional y jurídica de las estructuras administrativas». A estos tres tipos de actitudes corresponden tres tipos de usuarios. El usuario primario asimila toda la Administración a aquellas (Ayuntamiento, Seguridad Social, C. y T.) con las que ha tenido algún contacto. Lo más corriente en él es que dominen los *clichés* hostiles. Estos clichés han sido enumerados por Henri Déroche: «la complejidad del papeleo, la lentitud y lo absurdo de las decisiones, la inutilidad de las oficinas, la iniquidad de los controles, la multiplicidad de las excepciones, la necesidad de las recomendaciones o de los "enchufes", la concesión de prebendas a todo el mundo, según derechos adquiridos sólidamente establecidos» (52).

A esta actitud mayoritaria en la población, se pueden oponer las actitudes secundarias más frecuentes entre los miembros de las profesiones liberales y entre los cuadros superiores, así como entre los individuos de treinta a cincuenta años, y las actitudes terciarias, que se dan, sobre todo, entre los profesionales liberales y entre los cuadros superiores.

A este relativo desconocimiento de la Administración corresponden actitudes como las que muestran los cuadros siguientes,

(52) DÉROCHE, H.: *Les mythes administratifs*, PUF, 1966, p. 812.

sacados de un estudio de la SOFRES realizado en 1971 «sobre los franceses y el Estado» (53).

Cuestión: Cuando usted se entera de que cierto organismo es un Organismo del Estado, esto le induce a:

CUADRO 3

| | Porcentaje |
|-----------------------------|------------|
| A confiar | 41,0 |
| A desconfiar | 30,0 |
| Ni lo uno, ni lo otro | 20,0 |
| Sin opinión | 9,0 |

FUENTE: J. Antoine.

CUADRO 4

CUALIDADES Y DEFECTOS DE LOS FUNCIONARIOS

| | Porcentaje |
|---|------------|
| Defectos: | |
| Son rutinarios | 72,0 |
| Les gusta el papeleo | 72,0 |
| Hacen esperar inútilmente | 60,0 |
| No puede decirse que se preocupen del interés general | 53,0 |
| Cualidades: | |
| Son competentes | 71,0 |
| Son concienzudos | 67,0 |
| No puede decirse que crean que todo está permitido | 56,0 |
| Intentan prestar servicio | 55,0 |

FUENTE: J. Antoine.

4.º *Imagen de una Administración concreta: la Justicia.*—Si la imagen global de la Administración puede ser la preocupación del Gobierno, la imagen de una Administración en concreto es para ella un objetivo de la Dirección. El Ministerio de Justicia ha financiado en colaboración con el CREDOC un estudio titulado

(53) Citado por JACQUES, Antoine: *Le pouvoir et l'opinion*, Col. Le point de la Question, 1972.

«los franceses y la Justicia Civil» (54). Se encontrarán algunos de sus resultados en los cuadros 5, 6 y 7.

CUADRO 5

OPINION DE LOS JUSTICIABLES SOBRE LA JUSTICIA
(Porcentaje)

| Buena opinión | Mala opinión |
|---------------|--------------|
| 19,9 | 80,1 |

CUADRO 6

ADAPTACION DE LA JUSTICIA A LA VIDA MODERNA
(Porcentaje)

| Cuestion: La Justicia Civil está muy mal adaptada a la vida moderna | Totalmente y bastante de acuerdo | Bastante de acuerdo y en desacuerdo | Sin respuesta |
|--|--|---|---------------|
| | 74,8 | 17,7 | 7,5 |

CUADRO 7

**OPINIONES SOBRE LAS DISFUNCIONES
DEL SISTEMA JUDICIAL**
(Porcentaje)

| Opinión sobre la | Lentitud | Carestía | Complejidad | Arcaísmo | Incapacidad de resolver los problemas |
|------------------------------|----------|----------|-------------|----------|---|
| Totalmente y bastante cierto | 90,4 | 75,4 | 87,0 | 72,0 | 41,6 |
| Totalmente y bastante falso | 1,9 | 4,3 | 4,2 | 9,6 | 43,0 |
| Sin respuesta | 7,7 | 20,3 | 8,8 | 18,4 | 15,3 |

(54) BADAQUIN, Ives: «Les Français et la Justice Civile». *La Documentation Française*, 1975. De este detallado y documentado estudio, extraemos algunos cuadros especialmente sorprendentes, citados igualmente por Philippe GALY en *Gérer l'Etat*, Berger Levrault Ed.

Esta imagen desfavorable de la Justicia se encuentra, a veces, en las primeras páginas de los periódicos, cuando los sondeos vienen a confirmar el descontento del público. Es evidente que el objetivo del Ministerio de Justicia no podría ser otro que complacer a todo el mundo, ya que su papel es el de aplicar la Ley. Sin embargo, parece que las cifras citadas indican la necesidad de una mejora del funcionamiento de esta Administración. Se han tomado medidas en este sentido: por ejemplo, un esfuerzo de simplificación del lenguaje jurídico, una mejora de la información al público a través de desplegados que trataban de los procedimientos más frecuentes, etc.

5.º *La medida de los productos de la Administración.*—Otro enfoque de los indicadores de gestión de la Administración consiste en identificar los «productos» y los «servicios» que ella ofrece al público cada vez que esto es posible. Dejamos para el párrafo 2 de este capítulo los ejemplos de definición de los productos y servicios públicos. Recordemos simplemente que los presupuestos por programas tratan de poner frente a los gastos de los ministerios una serie de producciones: kilómetros de autopistas, número de aulas, etc. Percibidos positivamente por el público, ellos constituyen una fuente de legitimación de la Administración. Por eso, se destaca en un artículo de *Le Monde* titulado: «El CNRS quiere que se conozcan mejor los resultados de sus investigaciones» (55), por una dirección de la información, de la valorización y de la transferencia, cuyo objetivo será *definir, difundir y revalorizar los productos de la investigación*, publicación de los resultados, exposiciones para el gran público, entrega de folletos, etc.

Ahora vamos a girar hacia los procedimientos concretos de marketing empleados por las Administraciones.

Sección 3.ª El funcionamiento del marketing público

Habiendo precisado la forma en que el lenguaje del marketing y el de la Administración pueden articularse entre ellos, nos queda ver cómo se produce esta traducción en el funcionamiento

(55) Véase *Le Monde* del 22 de abril de 1979.

de las organizaciones del Sector Público. La práctica del funcionamiento administrativo muestra que todas estas organizaciones hacen marketing, pero ellas no hacen el mismo marketing. Esto confirma la idea de que hay que distinguir entre el marketing de la relación (o de la «caja negra») y el marketing del producto. Si todas las organizaciones hacen un poco de los dos, la proporción entre ellos es muy variable, como hemos visto. Distinguiremos, pues, el caso de las Administraciones propiamente dichas donde domina el marketing de la relación, el caso de los servicios públicos administrativos, donde al tener el producto un juego mayor, es posible tratar de integrar el marketing alrededor de este producto, y el de los servicios públicos industriales y comerciales, cuyo funcionamiento se presta más fácilmente a un análisis en términos de marketing del producto.

1. EL MARKETING EN LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL: EL «MARKETING FRAGMENTARIO»

En el nivel de estas organizaciones, cuyo tipo es el ministerio, Administración Central y servicio periférico, es donde es más difícil de acertar con la introducción del marketing. Y sin embargo, se hace. En efecto, ninguna de estas organizaciones ha dejado de proveerse de un Servicio de Estudios e Investigación que se dedica cada vez más a los estudios sociológicos y psico-sociológicos, de un Servicio de Prensa, que cada vez más toma el nombre de Servicio de Relaciones con el Público, así como participar en la actividad administrativa en materia de comunicación de masas. Pero a menudo, es cierto, estos desarrollos se producen en lugares separados sin verdadera coordinación: se trata de un *marketing fragmentario*. En este sentido, la situación no es muy diferente de la que existía en las empresas, cuando hacían, por un lado, propaganda, por otro, venta, y por último a veces, estudios de mercado. El desarrollo del marketing en la banca muestra la misma evolución, a partir de servicios funcionales especializados no coordinados y puestos al servicio de la dirección de la empresa (56). Agrupar estas tres funciones bajo el título: *marketing fragmentario*, tiene una triple ventaja:

(56) Véase BADOE, Michel: *Le Marketing bancaire*, Editions d'Organisation, 1978.

1) La palabra marketing indica que cada uno de los elementos del tríptico corresponde por una parte a una etapa de marketing y, por lo tanto, debe seguir su lógica.

2) La palabra fragmentario indica que cada función es tratada separadamente por servicios, y en niveles, muy diversificados.

3) La palabra *fragmentario* indica igualmente que se lograría una coherencia mayor, si cada vez que esto fuese posible se intentase lograr una cierta coordinación entre los diferentes servicios.

Aunque es esencialmente marketing de la caja negra, este marketing administrativo puede centrarse sobre «productos» delimitables: puede haber un marketing de la Ley, de un procedimiento (57), de un servicio, de un tema. Nosotros vamos, por ejemplo, a mostrar cómo es posible hablar de marketing de la Ley.

a) *El marketing de la Ley*

La expresión marketing de la Ley puede chocar, ya que asocia, en efecto, dos términos antinómicos. Sin embargo, existe cada vez más; con mayor frecuencia, las leyes son precedidas por estudios sociológicos y psicosociológicos que informan al legislador sobre la realidad y son acompañados de campañas de comunicación que informa al público sobre la norma.

1.⁹ *La preparación de la Ley.*—Vamos a poner tres ejemplos en los que la acumulación de informaciones sobre las actitudes del público y su comportamiento sirve para hacer aceptar la Ley. El primer caso es uno en el que el comportamiento y las actitudes conducen a modificar la Ley; el segundo es uno en que la Ley es utilizada para modificar las actitudes y el comportamiento; y el tercero se refiere a la elaboración de la Ley.

- *La Ley sobre el divorcio: cuando los comportamientos dictan la Ley*

Según Jacques Cammille (58), «la Ley Naquet (de 27 de julio de 1984, que regulaba hasta ahora el divorcio en Francia) no

(57) Véase *La Dirección del formulario*, capítulo 3, 1.^a parte, p. 118.

(58) CAMMILLE, Jacques: «Le divorce en France: de la réforme de 1975 à la sociologie du divorce», *La Documentation Française*, 1978.

podía resistir más la evolución: las transformaciones de las actitudes y de los comportamientos familiares debían provocar un cambio en la concepción del divorcio y hacer, por ello mismo, cada vez más inadecuada la intervención judicial y su marco legislativo. Inadaptable a la conciencia colectiva, la ley obligaba a la práctica judicial a entregarse a maniobras de ajuste. Estas maniobras tenían el mérito de reducir parcialmente la distancia creciente entre la Ley y las costumbres; pero, en contrapartida, al cambiar el sentido de la Ley, manteniendo las apariencias de la conformidad formal, ellas conferían un carácter cada vez más hipócrita y ridículo a la intervención judicial».

Por ello, la reforma de la Ley sobre el divorcio se apoyó sobre importantes trabajos de estadísticas demográficas y sobre estudios sociológicos que permitieron elaborar una «imagen del divorcio» del que el legislador fijaría sus términos en la Ley. En efecto, ésta no podía dejar de reconocer que hasta 1965 la tasa de divorcio era relativamente estable (alrededor de un 10 por 100) y que iba a pasar del 10 al 20 por 100 entre 1965 y 1977. De ello se deducía una modificación del divorcio: «si el control social imponía hasta entonces una consideración del divorcio como desviación, como una *patología conyugal* que reflejaba la mala *salud del matrimonio*, parece que se imponía progresivamente una imagen diferente en la que el divorcio aparecía cada vez más como una de las salidas posibles, *normales*, del matrimonio» (59).

La Ley del divorcio es sin duda una de las primeras leyes que ha estado precedida de una serie de estudios que documentaban al legislador sobre el público.

- *Cuando la Ley trata de modificar los comportamientos*

Cada vez con más frecuencia, la Administración se plantea el problema de cambiar el comportamiento de los ciudadanos. La evolución de las condiciones de vida produce, en efecto, situaciones en las que la adaptación colectiva de las conductas a

(59) *Op. cit.* p. 69: Cita de una comparecencia: «A mi alrededor no encuentro a nadie que piense mal de una o de un divorciado... Ya no es vergonzante divorciarse». Los estudios indican que el divorcio es más frecuente en las clases medias (cuadros y empleados), que son las clases donde la natalidad es menor y donde el «matrimonio a prueba» es más tolerado.

situaciones nuevas se plantea de forma aguda. Por ejemplo, la pausa de las vacaciones permite desescombrar las carreteras, rentabilizar mejor las inversiones hoteleras y disfrutar de las playas y de otros espacios peculiares a más personas; por ejemplo, la flexibilización de los horarios de salida que permite facilitar las migraciones de temporada; por ejemplo, el uso del cinturón de seguridad que disminuye la gravedad de los accidentes; también, el consumo de tabaco, etc. El marketing como técnica de actuación sobre el comportamiento y las actitudes, aporta su contribución a estos cambios (60). Sin embargo, estos métodos no son plenamente efectivos, y por otra parte, su coste puede ser muy elevado. También, en otras ocasiones se ha utilizado la Ley junto con las técnicas del marketing para lograr los objetivos fijados.

En este sentido, se han visto campañas en favor del uso del cinturón de seguridad acompañadas de textos legales que imponían su uso. Un enfoque puramente represivo provocaría una fuerte resistencia del público.

Al ser muy elevado el coste de la represión, simplemente se correría el riesgo de tener un gran número de automovilistas viajando en circunstancias contrarias a la Ley. Un enfoque puramente persuasivo, sin embargo, no sería más eficaz. En efecto, el análisis de las resistencias al uso del cinturón de seguridad muestran motivaciones profundas, que una simple campaña publicitaria no podría eliminar. Ciertos estudios han demostrado que para numerosos automovilistas ponerse el cinturón de seguridad equivale a reconocer el peligro de la conducción automovilista y (lo que no significa nada) reconocer el temor que se siente frente a ese peligro. El análisis del comportamiento humano y, en particular, la teoría de «disonancia cognitiva» (61) indica que frente a una contradicción aguda entre un pensamiento (el peligro) y una acción (hay que utilizar el automóvil) el ser humano siente un desasosiego importante que le lleva a modificar o su comportamiento o los elementos cognitivos que le acompañan. En el caso presente, ante continuar conduciendo, el automovilista no tiene otra solución para calmar

(60) Véase la sección sobre la comunicación.

(61) FESTINGER, LÉON: *A theory of cognitive dissonance*.

su inquietud que negar el peligro y su temor al peligro y, por tanto, no ponerse el cinturón de seguridad. Por el contrario, la utilización conjunta de la Ley y de la formación permite obtener mejor resultado. La Ley da una razón válida para ponerse el cinturón de seguridad: el deseo de evitar una multa. Las campañas de comunicación inducen por otras vías el mismo comportamiento: ya sea recordando el peligro subyacente, ya sea presentando de forma positiva el cinturón de seguridad. La primera fórmula se utiliza en la televisión inglesa donde se muestran accidentes impresionantes. El peligro de este enfoque es el de reforzar las resistencias de los usuarios al hacerles conscientes de los pensamientos que desean evitar. La segunda fórmula, que puede parecer preferible, consiste en asociar el uso del cinturón de seguridad una imagen positiva: como puede ser mostrar que un líder de opinión (*vedettes*, corredor automovilista, etc.) se pone siempre su cinturón de seguridad (62).

• *Las cuestiones de vocabulario*

Entre todas las dificultades que encuentra la relación Administración-administrado, hay que situar en un lugar privilegiado al vocabulario jurídico y administrativo. Aún más, la simplificación de los procedimientos choca con que éstos deben hacer posible la aplicación de la Ley y, por tanto, aplicar sus términos. La Ley se elabora y discute con frecuencia con un vocabulario técnico muy esotérico. Un balance entre precisión del lenguaje y claridad es un elemento importante de la mejora de relaciones entre Administración y público. La publicación por el Ministerio de Justicia de un vocabulario de cien palabras claves representa un paso en el intento de hacer el lenguaje de la Ley un lenguaje accesible a todos (63).

2.º *La información sobre la Ley.*—En lo sucesivo, el principio según el cual se considera que nadie desconoce la Ley desde el

(62) Tales situaciones en las que la Ley y las comunicaciones se utilizan conjuntamente para modificar los comportamientos son cada vez más frecuentes. Se va a mostrar otro ejemplo más adelante a propósito de la lucha contra el hábito de fumar.

(63) *La Justice en cent mots*, Ministère de la Justice, 1978, 100.000 ejemplares.

momento en que ha aparecido en el Boletín Oficial y desde que ha sido objeto de los anuncios administrativos previstos tiende a perder su rigor desde un punto de vista práctico. Informar al público sobre la Ley se convierte en una tarea habitual de la Administración. Así la nueva Ley sobre el divorcio ha sido objeto de una campaña a través de películas puestas a disposición del público en los Ayuntamientos (64). También nuevas medidas coyunturales, como el pacto sobre el empleo, o permanentes, como la ayuda personalizada para vivienda, son objeto de informaciones que utilizan los medios de comunicación.

3.º *Control de la aplicación de la Ley.*—En fin, es cada vez más frecuente que se midan los efectos de las leyes. Así, en el caso del divorcio, los primeros resultados muestran en principio una baja sensible de las demandas de divorcio al comienzo del año. Es la fase de espera y de adaptación, seguida de una fuerte subida que sitúa los resultados a fin de año en un nivel superior del 10 al 15 por 100 al de 1975 (65).

A partir de ahora, estas evaluaciones empíricas formarán parte del proceso habitual del funcionamiento de la Ley. También la publicación de estos resultados por la prensa generaliza la idea de que Ley y comportamiento están relacionadas de forma dinámica (66).

Un marketing de la Ley debe desarrollarse, porque ésta es cada vez menos la expresión de principios inmutables que la expresión y el medio de evolución de los comportamientos. Sin embargo, este marketing no puede ser sólo un *marketing fragmentario* que complemente la acción del Parlamento. Más allá del marketing de la Ley, es posible concebir un marketing del procedimiento o del formulario (que ya hemos tratado el capítulo III, primera parte, p. 118, un marketing del producto (que vamos a desarrollar en la sección siguiente, p. 256), y por último, un marketing de los servicios administrativos. Este último se

(64) Se trataba de películas importantes sobre el «divorcio» y «las pensiones alimenticias».

(65) CAMMAILLE, Jacques: *op. cit.*

(66) Así *France Soir* del 5 de julio de 1979 publicaba en primera página las cifras ofrecidas por la Cancillería bajo el título: «Los divorcios se multiplican por causa de la nueva Ley».

caracteriza por el lugar central que juega la opinión en él, ya sea porque se trata de sensibilizar sobre un problema (como el ahorro de energía o un escalonamiento de las vacaciones), sea porque se trate de responder a un preocupación del público al identificar ante él la acción administrativa a la que se dirige (la calidad de vida).

Ahora vamos a ocuparnos hacia la descripción del marketing de la caja negra. Marketing fragmentario en tres funciones: estudio e investigación, recogida de información, información al público (contacto) y comunicación.

b) *Los estudios e investigaciones*

El crecimiento de la información procedente del público es uno de los aspectos esenciales del marketing. Vamos a considerar la forma en que esto se realiza en los ministerios bajo dos aspectos: la organización y la metodología.

1.º *Organización.*—En la mayor parte de los ministerios y de las secretarías de Estado existe un *servicio de estudios y de investigación*. Este es el encargado de financiar los estudios necesarios para el ministerio, ya sea técnicos, ya sean sociológicos o psicosociológicos. Generalmente este servicio está situado en el organigrama bajo dependencia funcional del ministro o de su Gabinete. Según las Administraciones, estos servicios o están dotados para realizar los estudios con sus propios medios, o para subcontratar lo esencial de estos estudios con empresas consultoras y de estudios externas. Cada año se publica la lista de los estudios así subcontratados. Estos tratan tanto sobre temas técnicos como sobre los datos psicosociológicos y sociológicos que comprende la recogida de información entre el público, que es lo que aquí nos interesa.

La crisis de legitimidad de la Administración no ahorra siempre estos servicios, a los que, a veces, se les ha reprochado producir informaciones poco utilizables y de difundir mal lo que sí lo serían. El enfoque gerencial en el sentido tradicional del término conduce, a veces, a proponer:

1.º Desarrollar la información útil a corto plazo para el funcionamiento de la Administración.

2.º Desarrollar los sondeos de opinión que informan sobre la imagen de la Administración.

3.º Difundir las informaciones disponibles, lo que rentabiliza la inversión que ellas representan.

La Dirección Pública no podría contentarse con tal respuesta que olvida las especificidades de la gestión de las mayores organizaciones.

Ante todo, debe tenerse en cuenta que la crisis de legitimidad de la Administración se acompaña de una crisis del saber social, cuya imagen puede ser la dada en 1968, y del saber económico, del que la crisis del petróleo ha mostrado su amplitud. Lo que está en cuestión en estas dos situaciones es la idea de que el conocimiento hace posible la dirección del futuro de la sociedad, su previsión y su organización. En el plano de las prácticas científicas de la Administración, es una crisis de la Planificación y de la Prospectiva. Esta crisis introduce una cierta confusión en el análisis de la utilidad de la información y de la tentación de privilegiar el corto plazo sobre el largo plazo.

La utilidad de una información puede definirse a tres niveles:

— El *nivel operativo* propiamente dicho.

— El *nivel de la funcionalidad social*: ella afecta a todas las informaciones que tienen relación con los problemas sociales y económicos, todo lo que constituye una incógnita para el público. En este ámbito, es importante que se disponga de informaciones contradictorias, ya que una mayor centralización de la codificación de esta información privaría a la Administración de un medio eficaz de captar la evolución de las necesidades.

— El *nivel de funcionalidad societaria*, al tener las grandes organizaciones un efecto cada vez más masivo sobre la sociedad, el juego económico y el entorno, deben plantearse interrogaciones muy abiertas.

Está claro que del nivel uno al nivel tres, se pasa de estudios a corto plazo a estudios a largo plazo, de estudios con utilidad inmediata a estudios cuya utilidad es más indirecta. Esta utilidad indirecta reside:

1) En la alimentación del debate de la opinión que fundamenta al liberalismo.

2) En la posibilidad de evitar el cambio por la crisis gracias a un sistema de *feed back* ampliamente abierto hacia el mundo exterior, contrapeso de la burocratización de la Administración.

3) En la formación de la Administración, que asume una renovación y una adaptación de la «cultura general» que constituye un principio esencial por sí mismo (67).

Según el plazo y la funcionalidad de los estudios, éstos se deben versar sobre niveles diferentes de la Administración ya que los problemas de organización que se presentan son distintos. En los estudios más generales, el problema esencial consiste en elaborar las condiciones de un diálogo entre la comunidad de los investigadores y la de los administradores (como se trata y se llega a hacer trabajar juntos a «creativos» y «comerciales» en una agencia de publicidad). En los estudios específicos y a corto plazo, el problema esencial es el de la inexistencia de centros de decisión bien definidos y de lugares de almacenamiento de la información determinados con precisión. Más que una crítica de la calidad de la información, lo que hay que hacer es una crítica de la organización de los centros de decisión (68). Entre las insuficiencias más frecuentemente encontradas señalamos:

— *La no transmisión*: En tal ministerio los encargados de un sector de actividad no transmiten sus archivos a sus sucesores y éstos los deben de reconstruir por sí mismos.

— *La no normalización*: Para problemas semejantes los archivos no tienen una forma estándar que permitiría continuar su desarrollo durante varios años.

— *La no centralización*: Con ocasión del estudio de servicios públicos dirigidos administrativamente hemos podido notar que el primer obstáculo al que uno se enfrenta es el de la no-centralización en ciertos puntos de una información relativamente coherente sobre los servicios considerados. La primera tarea consiste, por tanto, en tratar de reunir una información dispersa. Esta tarea se enfrenta a su vez con, al menos, tres obstáculos:

(67) Este análisis procede de un trabajo realizado con Catherine PARADEISE sobre Sociología en la Université de Paris X.

(68) Cf. SFEZ. Lucien: *Critique de la décision*. A. Colin, 1978, p. 868, donde expone la dificultad de encontrar un centro de decisión en la Administración.

1.^o La información oficial (presupuestaria) está demasiado agregada, presentada por naturaleza y no por función, ligado a las rígidas reglas de la Contabilidad Pública (anualidad, en particular).

2.^o La información más operativa está detenida, y con frecuencia, retenida por personas que no rinden cuenta de ella con facilidad, en particular, porque al no estar esta información preparada, entregarla supone una molestia importante. Se puede suponer que esto favorece la autonomía, detrás de la protección de las reglas administrativas, de los empleados del Estado, de los que Michel Crozier había resaltado que evitaban el «cara a cara» (69).

3.^o La información se encuentra así en diversos puntos de la Administración: los *informes de estudio*, en las estanterías de tal responsable que sacará el próximo día la estadística que se le pedirá desde arriba, estando normalmente la información de detalle dispersa e incompleta, en poder de tal responsable de nivel inferior que la habrá creado por propia iniciativa, según sus propios métodos y que los guardará celosamente; la *información presupuestaria* en los pesados tomos que tratan de los datos financieros del conjunto de la Administración afectada. Otras informaciones son almacenadas de forma esencialmente oral y no son necesariamente las menos importantes.

La consecuencia práctica de este análisis debería ser la definición, cada vez que esto sea posible, de centros de responsabilidad donde la información podría ser solicitada, utilizada, después almacenada, a fin de crear una memoria utilizable, y desde donde pudiera finalmente ser difundida (70).

2.^o *Metodología*.—Los *principios generales* del estudio de mercado se adaptan bien a la mayor parte de los estudios administrativos. Las etapas del proceso se suceden de idéntica forma:

(69) CROZIER, Michel: *Le phénomène bureaucratique*, Ed. Seuil.

(70) Señalamos que ya se han realizado esfuerzos importantes para facilitar el acceso del público a datos en poder de la Administración: en 1978, La Documentation Française publicó una guía de los Centres d'Information et de Documentation de l'administration française. Indicamos igualmente la publicación del Informe Lenon sobre l'Information Economique et Sociale (Documentation Française).

- 1) Objeto del estudio y definición del problema planteado.
- 2) Definición de las informaciones a recoger.
- 3) Elección de los medios de recogida de la información.
- 4) Evaluación de los plazos y de los costes del estudio (71).

Los principales modos de recogida de la información son igualmente semejantes:

1) Análisis secundario de los datos o estudio documental, que consiste en reunir, y después estudiar, sobre el tema el conjunto de las informaciones ya recogidas y disponibles.

2) La encuesta, que puede ser cualitativa (entrevista en profundidad) o cuantitativa (medida de las variables de una muestra representativa).

3) El *panel*, que consiste en establecer una muestra permanente de personas a las que se envían regularmente cuestionarios sobre la evolución de los comportamientos individuales que pueden, de esta forma, observarse en el tiempo, debiendo de responder cada persona interrogada a varios cuestionarios.

4) La experimentación en laboratorio o sobre el terreno.

Tomemos un ejemplo (72) que nos permitirá observar las diferencias técnicas sobre el terreno. Se trata de un estudio encargado por el Centro Nacional de Cinematografía y por el Ministerio de Asuntos Culturales.

El problema planteado a la *SEMA* (73) era el de descubrir las causas de la crisis del cine y proponer soluciones y actuaciones para invertir la tendencia que había hecho pasar el número de asistencias anuales de 424 millones en 1947 a 290 en 1963.

1.^a fase: Se procedió al principio a un estudio documental. Este se basaba en particular en el análisis de los datos siguientes: estadísticas del CNC sobre taquillaje, encuesta del CESP de 1962 sobre asistencias por categorías sociodemográficas, encuesta de la SOFRES realizada en 1963/64 entre los jóvenes de quince a veinticuatro años, estadísticas internacionales que permitían un estudio comparativo.

(71) Véanse LENDREVIE *et al.*: *Mercator*, *op. cit.*

(72) JACQUES, Antoine: *L'opinion: techniques d'enquêtes par sondage*. Dunod, 1972, pp. 160-162.

(73) Société d'Etude et de Mathématiques Appliquées.

2.^a fase: Un estudio cualitativo basado en entrevistas en profundidad cuyo objeto era la comprensión de las motivaciones y del retraimiento en la asistencia al cine.

3.^a fase: Una encuesta cuantitativa, que permitía verificar y cuantificar las hipótesis formuladas en la 2.^a fase del estudio.

Los resultados llevaron al diagnóstico siguiente:

Las *principales motivaciones* eran: «salir» simplemente, ir al cine en general o ir a ver una película elegida con anterioridad.

Los principales frenos eran: la falta de salas de calidad en el barrio, mientras que el precio se reveló como un obstáculo menor. La posesión de televisión y la edad influían en la asistencia a las salas oscuras.

Como salida a estos resultados, se estableció una segmentación del público a base de diferenciar las películas. De esta forma fue posible adaptar mejor la oferta a la demanda y mejorar los resultados de esta industria cultural.

3.^o *Cuestiones específicas de las Administraciones.*—Si bien los métodos son los mismos que en el sector privado, hay, sin embargo, en este punto del desarrollo de los estudios administrativos, algunos comentarios que merece la pena hacer: se trata, por un lado, de los estudios cualitativos, y por otro, de los límites a la experimentación.

La práctica del estudio de mercado y sus métodos no difieren de forma sensible entre el sector privado y el Sector Público. Incluso se encuentra para lo esencial los mismos tipos de estudios: estudios de mercado propiamente dichos sobre productos, estudios de imagen, estudios de opinión, estudios de localización de servicios administrativos y estudios sobre los comportamientos de los administrados.

Sin embargo, la introducción de los estudios de la Administración se enfrenta a un contexto peculiar:

1) Los agentes de la Administración están poco formados en la metodología del estudio de mercado.

2) A nivel general, lo que se busca en la utilización de estas técnicas es la garantía de una racionalidad, incluso de un «cientifismo» que se tiene tendencia a sobrevalorar.

3) Este «cientifismo» está simbolizado por los datos cuantificados.

De ello se extraen dos consecuencias: un presupuesto de estudios será más fácilmente justificado por una encuesta con una muestra grande sobre datos cuantificados, que por una encuesta cualitativa con un número reducido de entrevistas. El método experimental, verdadera introducción de «la ciencia» en la gestión de lo social, corre el riesgo de ser considerada como la respuesta ideal para la búsqueda de un criterio racional. Por eso es útil precisar el interés de los estudios cualitativos y los límites del método experimental en el ámbito social.

Interés de los estudios cualitativos

Hacer surgir la información, es ponerse a escuchar al público. El mejor método de hacer esto simplemente es... escuchar. Así el público puede expresar sus propias cuestiones en su propio lenguaje y no entrar en el marco de la concepción que la Administración tiene de sí misma. Hacer marketing es en efecto aprender a no proyectar las propias obsesiones sobre el público. Sin embargo, tal escucha es difícil: no proyectarse es un ejercicio de especialista. Ante todo, para escuchar, hay que tolerar el silencio y las dudas del otro, hay que provocar de forma neutra su palabra, incluso si (como ocurre a menudo) es contradictoria. Decir sí, mover la cabeza, emitir un «hum, hum», retomar la última frase que ha pronunciado la persona entrevistada, o todavía más, reformular lo que acaba de decir dejando abierta la posibilidad de modificar o continuar su respuesta. He aquí las armas del entrevistador. Su uso supone una competencia que justifica el coste elevado de estos estudios. Otras dificultades: la consigna de salida, la cuestión planteada o el guión de la entrevista. Deberán ser estudiados de forma que no estructuren la respuesta, permitiendo centrar la conversación con el sujeto estudiado. Todo esto lleva a textos ricos y contradictorios cuya interpretación supone la competencia y, a veces, el talento del sociólogo y del psicosociólogo. Al ser el resultado final una descripción de o de los lenguajes utilizados por el público para evocar el problema estudiado, sin que nada pueda dejar de ser formulado desde la óptica de cuantificar segmentos identificados.

En efecto, esta fase tiene por objeto identificar segmentos del mercado o de tipos de consumidores, y de forma todavía más fundamental, descubrir *el conjunto de las variables* que tienen importancia para el problema considerado, aquello que sirve para formular las hipótesis que los estudios cuantitativos deberán verificar.

Este enfoque es, por tanto, útil:

1) Para lograr una comprensión real del proceso que se busca controlar.

2) Para definir los cuantificadores pertinentes: las cuestiones planteadas serán normalmente formuladas a partir de palabras que las personas entrevistadas han utilizado espontáneamente.

Para comprender la relación de un usuario con una Administración, con un producto de ella, o con su propia condición, el enfoque cualitativo es una fase esencial, aquella en la que la organización acepta dedicar su tiempo a escuchar a la gente.

Los límites del método experimental

Si el estudio cualitativo corre el riesgo de ser enojoso porque no tiene los atributos visibles del «cientifismo», se utiliza la experimentación social, y puede llegar a ser uno de los medios esenciales del cambio administrativo. La tentación de utilizar la teoría de la experiencia para cuantificar estos procesos y también la de creer que se ha dado a la historia la dimensión experimental que le faltaba es grande. Mas en el terreno social, el «cientifismo» de la experiencia es muy limitado.

Desarrollo de la experimentación social

Numerosos hechos concurren para hacer de la experimentación social una práctica corriente:

— *Al ser el coste de los servicios nuevos demasiado elevado* para generalizarlos inmediatamente, la experimentación permite un comienzo limitado con una prueba.

— *Al ser el resultado de esta prueba desconocido*, la experimentación permite aportar elementos para una evaluación de los servicios sociales.

— *El riesgo de generalizar una práctica nueva* corre el riesgo de provocar una reacción negativa del público o un mal funcionamiento del sistema, lo que incita a ensayar en un espacio limitado.

— *Al ser posibles varias orientaciones*, la experimentación permite oponerlas, compararlas. Así el carácter monopolístico de la Administración en su esfera de actividad se atenúa. La experimentación es en parte un sustituto de la competencia.

— *Al estar numerosos servicios públicos dispersos por la geografía o a través de distintos puntos de distribución*, la experimentación es posible en la práctica.

Los ejemplos de experimentación son numerosos. Tomemos al principio un contraejemplo de manual que probará el interés de la misma. La reforma de la fiscalidad local, la creación del impuesto profesional, no podían ser objeto de experimentación, al ser todos los ciudadanos iguales ante la Ley. Las dificultades de su aplicación habrían sido sin duda detectadas en una experiencia local. En el futuro, simulaciones muy ajustadas permitirán evitar los riesgos considerables de lo que se podría denominar un «lanzamiento nacional» para usar el vocabulario del marketing de producto.

Se pueden citar experiencias en materia de atención médica (Centros de Desintoxicación de Drogadictos) en los inicios del enfoque sectorial en psiquiatría en el 13.º y en el 7.º distrito de París, experiencias en materia de educación (Lycée Pilote de Sevrés, que fue durante largo tiempo un lugar de innovación), la puesta en marcha del sistema de pago de los impuestos de aduanas informatizado en el aeropuerto de Orly (Sophia), las experiencias en telemática en la ciudad de Vélizy, las experiencias en materia de equipamientos colectivos de la ciudad de Grenoble, las experiencias de vídeo local, etc.

La práctica de la experimentación se generaliza estimulando el desarrollo de la técnica de evaluación de estas experiencias. En este sentido (74) la Secretaría de Estado de Educación ha definido el marco de experiencias para la enseñanza de idiomas. Por ejemplo, en ciertas clases de 6.º, la enseñanza de idiomas se

(74) Véase *Le Monde*, de 22 de junio de 1979.

hará de forma intensiva (o cinco horas por semana, o seis horas por semana), estando necesariamente incluidas en la experiencia todas las clases de un mismo idioma y de un mismo establecimiento. Toda una serie de otras medidas serán comprobadas, como la enseñanza precoz (desde los CM1 y los CM2 de la escuela elemental).

Se ha previsto que la Inspección General, que es la encargada de esta experimentación, definirá la puesta en práctica de un «dispositivo evaluador» que permita comparar los resultados de las clases experimentales con las clases de Derecho Común al final del año escolar.

Límites al «cientifismo» de los dispositivos evaluadores

El marco intelectual del método experimental en el que es posible, y a veces útil, concebir tales experiencias, podría llevar a creer que es posible un análisis «científico» de tales proyectos. La legitimidad de la decisión administrativa podría basarse así sobre la autoridad de la Ciencia. Tal esperanza es, sin duda, excesiva por razones que se refieren tanto a los problemas de medida de los resultados como a las dificultades propias de la experimentación sobre el terreno.

- *Dificultad de medir los resultados*

Volvemos a encontrar aquí toda la discusión sobre los indicadores sociales (75). La medición de los resultados permite dar indicaciones sobre el funcionamiento de un sistema, pero debe ser tomada con prudencia, porque de ella sólo puede resultar una simplificación extrema de la realidad social considerada. En realidad, el estudio cualitativo de las experiencias por observación y encuesta es el que permite extraer mejor los frutos de la experiencia que permite la experimentación.

- *Límites de la validez de la experimentación*

Estos se exponen en todos los tratados de metodología experimental y son particularmente severos cuando se trata de

(75) Véase, anteriormente p. 186.

comportamientos humanos, sobre todo, cuando éstos se observan sobre el terreno. Citemos algunos ejemplos:

- *Validez externa:* Los grupos sometidos a la experiencia serán con frecuencia diferentes de los que servirán de grupo de control al comienzo. En efecto, el éxito de la experiencia exige la participación activa de los funcionarios afectados. Dada la naturaleza de las relaciones jerárquicas en la Administración, esto supone la selección de sectores cuyos responsables están expuestos a cambios y a experiencias.

- *Validez interna:* Los obstáculos a la validez interna de las experiencias son: la historia, la maduración, el efecto de la comprobación, el efecto de los instrumentos, la regresión, la mortalidad.

La historia es que entre el principio y el fin de la experiencia algunos sucesos pueden modificar las variables observadas sin que puedan ser controlados. Los planes de experiencias permiten eliminar ciertos efectos de este género, pero queda que, en la complejidad del campo social verdaderamente, no se pueden controlar todas las variables importantes, además de que cada control implica un aumento importante del coste de la misma (76).

La maduración: El paso del tiempo induce cambios en el comportamiento de los participantes. Estos pueden ser entusiastas al principio, aburridos al final. El hecho de saberse observado influye sobre su comportamiento y puede inducir el famoso «efecto Hawthorne».

El «efecto Hawthorne» (77). El grupo experimental tiene en general un comportamiento diferente, ya que se siente «piloto» de vanguardia y, de todas formas, observado. El interés que cada uno encuentra en su tarea se ve muy acentuado por ello, etc.

Estos pocos ejemplos, y hay otros muchos más, son suficientes para explicar variaciones importantes en los resultados observa-

(76) Es especialmente difícil evitar los efectos de la publicidad dada a estas experiencias que se convierten en motivo de debates públicos, lo que interfiere con los resultados obtenidos.

(77) Por el nombre de fábrica estudiada por ELTON, Mayo en USA y se observó y se denominó este fenómeno.

dos. El «cientifismo» de las experimentaciones sociales es, pues, limitado. Por el contrario, el análisis detallado de su desarrollo, al incluir los aspectos cualitativos, permite clarificar la decisión pública.

Ejemplo de una amplia experimentación social: la evaluación de la educación en los medios desfavorecidos en los Estados Unidos (78): Uno de los ejemplos más amplios, más completos y más ricos de las enseñanzas de la práctica de la experimentación social es, sin duda, el de la evaluación de las políticas destinadas a lograr la igualdad de oportunidades en la escuela en los Estados Unidos.

Después de un período (1948-1957) donde «se ha tenido tendencia de creer que los niños de los medios desfavorecidos podían ser integrados en la sociocultura mayoritaria» (79), las opiniones cambiaron y se propusieron medidas «curativas» que se integraron con los temas de la «guerra contra la pobreza» del presidente Johnson. En 1965, un programa llamado «Head Start» fue desarrollado con los objetivos siguientes:

1. Mejorar la salud y las actitudes físicas de los niños.
2. Favorecer el desarrollo emotivo y social del niño estimulando la confianza en sí mismo, la espontaneidad, la curiosidad y la autodisciplina.
3. Promover las habilidades y los procesos mentales del niño y, especialmente, las habilidades conceptuales y verbales.
4. Crear en el niño una forma de previsión del éxito, dirigida a crear un clima de confianza sobre sus esfuerzos de aprendizaje futuros.
5. Incrementar las capacidades del niño para lograr relaciones positivas con los miembros de su familia y los otros; incrementar la capacidad de su familia de sostener relaciones positivas con el niño.
6. Desarrollar en el niño y en su familia una actitud responsable hacia la sociedad y favorecer las oportunidades de la sociedad de ayudar al pobre a resolver sus problemas.

(78) BELANGER, Maurice: «L'éducation en milieu défavorisé», Acta de un Simposio en el marco del 11.º Congreso de Québec sobre la Infancia Excepcional, 10 de noviembre de 1978, artículo de la Université de Québec en Montreal.

(79) *Ibid.*, p. 22.

7. Incrementar el sentido de la dignidad y del valor personal del niño y en su familia.

En 1967, 2.000.000 de niños habían participado en estos programas, y aunque no se había realizado ninguna evaluación sobre el proyecto, se habían realizado estudios que mostraban unos resultados muy positivos. En 1969, diferentes evaluaciones mostraban que los progresos realizados disminuían rápidamente con el tiempo hasta borrarse completamente después de algunos años. En 1969, el Westinghouse-Ohio Study (80) basa en una muestra de 104 proyectos (de un total de 13.927) un estudio que demuestra la ausencia de efectos de estos programas.

Téngase en cuenta que durante este período, el concepto de atraso escolar por origen social se consideraba como una enfermedad cuyo remedio podía analizarse con las variables de la educación tradicional, tales como la relación profesor/alumno. Esta teoría de los «factores» del proceso educativo debió ser abandonada en los años 1960, al haber demostrado ciertas experimentaciones que esta tasa no tenía ningún efecto sobre los rendimientos de los alumnos, ¡sólo sobre la percepción que los adultos tenían de las instituciones escolares consideradas! (81). Según Maurice Belanger (82), todas las experiencias, al haber tendido a modificar una variable del proceso educativo, habían conducido a parecidos resultados negativos.

En esta época el Informe Coleman (83) demostraba que el medio familiar tenía una influencia determinante y dominante sobre los 570.000 estudiantes de la muestra y sobre los alumnos de 4.000 escuelas que fueron examinadas.

Como continuación de estas experiencias y de la evolución de los puntos de vista que éstas expresan, se definió un nuevo programa, llamado Follow Through, continuación del Head Start.

(80) CIRIRELLI, Victor, *et al.*: *The Impact of Head Start on Children's cognitive and affective development*. Washington, D. C. Office of Economic Opportunity, junio 1969.

(81) FOX, D. J.: *Expansion of the More Effective School Program, for Urban Education*, septiembre de 1967, New York.

(82) *Op. cit.*

(83) COLEMAN, James, *et al.*: *Coleman Report. Equality of Educational Opportunity*, Washington D. C., Government Printing Office, 1966.

En lugar de modificar «variables» del fenómeno escolar, se experimentó con enfoques globales: los primeros basados en la teoría conductista del refuerzo, los segundos sobre las teorías del desarrollo cognoscitivo de Piaget y las últimas sobre el autoaprendizaje.

Los resultados parecen mostrar que cada sistema triunfa mejor en ciertas magnitudes que son justamente las que él acentúa. Así la creación de nuevas concepciones de conjuntos de escuelas producen resultados, elegir un modelo de este género es elegir un modelo de sociedad, ya que el destino de los niños dependerá a continuación de la adecuación de las aptitudes adquiridas y de las que la sociedad global remunera.

Si se añade a este breve resumen de una historia ya larga que el mismo modelo de sociedad habrá tenido tiempo de evolucionar desde este momento hasta el momento de que la próxima generación de estudiantes salga de las universidades, se tendrá una idea de la dificultad de la evaluación de estas políticas. Sin embargo, la evaluación forma parte desde ahora del proceso de transformación de la sociedad. En esta forma esquemática se podría describir el proceso: para legitimar una reforma, se pone en marcha un procedimiento de evaluación cuyo resultado llegará a tiempo de insertarse en la definición de una nueva política.

4.º *Los sistemas de información informatizados.*—Todas las grandes organizaciones que poseen numerosos «clientes» y que han informatizado su contabilidad pueden utilizar estas informaciones en el estudio y conocimiento del mercado. Así en el área bancaria, la organización de los archivos para su explotación gerencial es una de las fases importantes de la introducción de la práctica del marketing en su seno (84).

Sin embargo, en manos de la Administración, la posibilidad de interconectar los archivos personales no se ha producido sin provocar inquietudes sobre el uso que de los mismos pueda hacerse. Según la campaña de prensa sobre el proyecto

(84) BADOC, Michel: *Le Marketing Bancaire*. Editions d'Organisation, Paris, 1975. pp. 53 a 62.

SAFARI (85) debía preceder un cambio de legislación tendente a garantizar el respeto de la vida privada de los particulares.

La utilización de los poderes de la informática con fines de análisis y de toma de decisiones es objeto de representaciones míticas. Al identificar la información con el poder, y la informática con el control absoluto de la información, las organizaciones han desarrollado expectativas, sin duda, excesivas en las posibilidades de los sistemas de información. Así en el sector privado, la moda de los MIS (Management Information System) ha conocido fluctuaciones importantes, desde el entusiasmo por este sistema para hacer la gestión científica hasta la decepción ante los resultados de sistemas muy costosos. Así se instaló la moda de la modelización a través de la microsimulación de Amstutz (86), e igualmente la moda de los modelos de *media-planning* (87), que ha evolucionado desde la elaboración de modelos de optimización costosos y sofisticados hasta modelos de cálculo que permiten una evaluación rápida (y eventualmente, una mejora de los planes propuestos por un profesional).

c) *El contacto: información, canalización, atención*

La imagen clásica de la Administración es la de un conjunto de oficinas vetustas donde empleados más o menos amables envían de servicio en servicio al desgraciado administrado. La atención, segundo aspecto del marketing en la Administración Central, exige un esfuerzo importante. Después de haber considerado las opiniones y el comportamiento del público, vamos a examinar algunos ejemplos de actuaciones. Al final, consideraremos los nuevos factores de evolución (informática, Ley sobre la información y la motivación de las resoluciones administrativas).

1.º *Comportamiento y opciones en materia de contacto entre administrados y Administración.*—Cada año, el 90 por 100

(85) Nombre de un banco de datos centrales cuyo proyecto debió ser abandonado por los peligros que el mismo podía suponer para las libertades individuales.

(86) Véase AMSTUTZ, Arnold E.: *Computer Simulation of market response*, MIT, Press 1967, p. 457.

(87) Modelos dirigidos a definir los mejores planes de las inserciones publicitarias en la prensa, el cine, etc.

de los ciudadanos tienen en media tres contactos por año con la Administración (88). Las Administraciones más concurridas son la Seguridad Social (50 por 100), el Registro Civil (17 por 100), la educación (8 por 100), la agricultura (7 por 100) y el fisco (5 por 100). Estos contactos son considerados buenos con frecuencia (82 por 100). Por el contrario, el administrado sólo obtiene satisfacción con facilidad, según sus palabras, en un 30 por 100 de los casos y con dificultad en el 20 por 100 de los casos; en el resto de los casos los administrados no han obtenido satisfacción completa (89).

De forma general, entre las diferentes formas de contacto (contacto personal, ventanilla, correspondencia, teléfono, etc.), los administrados prefieren el contacto personal. Se trata, en efecto, del método que mejor permite salir del anonimato del correo o del teléfono. Sin embargo, se puede pensar que cada una de las formas de contacto debe tener su propia función y sus partidarios: el teléfono, por ejemplo, evita el desplazamiento inútil y permite preparar una visita a la Administración afectada. Desgraciadamente, su difusión todavía limitada no permite concederle un sitio adecuado (90).

El deseo de contacto humano y personalizado conduce a generalizar la práctica de hacer mención de la identidad del funcionario que se ocupa del expediente o de la reclamación. Desde 1967 una circular de la Secretaría de Estado para la Función Pública señalaba que «la indicación en los documentos oficiales de la identidad del funcionario competente, la mención expresa del nombre de los agentes en los servicios en contacto con el público, parecen adecuados por naturaleza para personalizar eficazmente las tareas administrativas y para desarrollar entre quienes están encargados de ellos el sentido humano de su función. Este factor psicológico debe ser considerado como esencial» (91). Esta propuesta fue adoptada por el Comité RUEFF en 1960. Se notará que ella se opone al anonimato que

(88) Véase SULTAN, Elian: *Décentraliser les responsabilités*. París, Documentation Française, 1976.

(89) Cf. HADI, Abdel: *Le public face à l'Administration*, Berger-Levrault, 1978.

(90) Véase el estudio de Blum, p. 122.

(91) Véase CATHERINE, Robert: *Le fonctionnaire français: droit, devoirs et comportements*. París 1961, Albin, Michel, p. 362.

caracteriza el funcionamiento burocrático: siendo la racionalidad, la imparcialidad y la independencia de cada uno garantía de que la función prima sobre la persona. En la realidad, estas modificaciones de comportamiento encuentran en Francia grandes dificultades, en particular, por la oposición de los sindicatos (92). Sin embargo, estas prácticas terminan por imponerse en casos cada vez más numerosos.

Desde un punto de vista cualitativo la actitud del público sobre la Administración se puede caracterizar por la ambivalencia. Hay, en efecto, dos imágenes de la Administración que se superponen: la de la *buena Administración* que da, protege, cubre necesidades, y hacia la que la gente se dirige con agrado para solicitar ayuda, prestaciones y servicios, y la de la *mala Administración* que exige, reclama, no tiene en cuenta las solicitudes que no entienden, etc. Esta ambivalencia aumenta con el grado de dependencia respecto de la Administración. Ello explica en parte las críticas estereotipadas que la Administración suscita entre los administrados, la indiferencia hacia aquello que funciona bien y la extrema sensibilidad hacia lo que funciona mal.

Es posible definir varios tipos de relaciones Administración-administrado. El cuadro siguiente (93) define cuatro posturas que tienen en cuenta la actitud hacia la organización o el procedimiento considerado, por una parte, y la modalidad de la relación, por otra.

Esta segmentación del público conduce a políticas muy diversas según el segmento. De hecho, numerosas iniciativas tratan de hacer «indolora» la intervención de la Administración y permitir así evitar la relación. La retención del impuesto en la fuente trata de hacerlo «indoloro». Lo que se pierde en este género de mejora es el valor de socialización que representa para cada uno el cumplimiento de sus deberes ciudadanos. Otros dispositivos deben ponerse en práctica para quienes, al contrario,

(92) Véase BLUM, R.: *op. cit.* p. 127. Téngase presente que en los Estados Unidos la mayor parte de los empleados en contacto con el público llevan su nombre escrito en un colgante.

(93) Esta hipótesis se ha elaborado en un trabajo en común con Françoise Enel, socióloga.

desean discutir (negociar) su situación con los representantes de la Administración.

El estudio empírico de Elian Sultan ha permitido identificar cuatro categorías de administrados:

| Modalidad de la relación \ Actitud ante la organización o procedimiento | Alienación | Integración |
|---|--|-----------------------------|
| | Contestación. Deserción de la relación. | Negociación. Aceptación. |
| Actividad | | |
| Pasividad | | |

El 36 por 100 eran *distantes*, tenían confianza con el buen fin de los procedimientos, pero pensaban que eran largos y complejos (lo que está cerca de la categoría «aceptación»).

El 22 por 100 eran *agresivos*, no tenían confianza y pensaban que había que reclamar de viva voz (lo que está cerca de la categoría «contestación»).

El 18 por 100 eran *confiados*, tenían confianza en el buen fin de los procedimientos y en la calidad del contacto con la Administración (lo que se aproxima a la categoría «negociación»).

En 14 por 100 eran *derrotistas*, pensaban que no había nada que hacer salvo resignarse (lo que está cerca de la categoría «deserción»).

2.º *Ejemplos de actuaciones en materia de atención.*—En todas las Administraciones se asiste a una transformación radical de las concepciones y de las prácticas de la atención. Los principios generales que regulan los lugares de contacto revelan los principios de la distribución de servicios en el marketing. Los puntos de contacto deben estar definidos en función de la localización del público y a las horas en que éste lo necesita. Su acondicionamiento debe permitir la identificación fácil de la organización, debiendo ser el ambiente creado un elemento esencial de su imagen. En fin, los empleados de contacto deben estar formados para que puedan responder a las consultas del público. Los esfuerzos por aplicar este tipo de actividad se multiplican en las organizaciones administrativas.

Ejemplo de la Seguridad Social: La evolución de los últimos años se ha concretado en llevar los centros de pago y las estructuras de recepción y de información lo más cerca posible del público para limitar sus desplazamientos. La Caisse Primaire d'Assurance Maladie de la Région Parisienne (CPAMRP) tiene 248 centros de pago. Además se han creado oficinas de atención reservadas para la información de los usuarios. Se trata de oficinas fijas en los ayuntamientos, supermercados, oficinas de P. et T., oficinas de la Asistencia Pública (donde está garantizada la recepción directa del encargo) y oficinas móviles con 300 puntos fijos. En estos locales se han tomado medidas prácticas para facilitar los trámites: señalización práctica de los servicios, identificación de los corresponsales, posibilidad de presentar una reclamación ante los registros abiertos con este fin. A veces, azafatas informan al cliente y, con frecuencia, los agentes son polivalentes y pueden responder a todas las cuestiones que les plantea el público.

Este tipo de actuación es igualmente llevada por la Caisse Nationale d'Allocations Familiales que ha realizado un estudio completo sobre la frecuencia de uso de sus ventanillas (94). De su análisis resulta que son tres factores los que determinan la calidad de relación: el comportamiento de los beneficiarios, la implantación de los organismos y la forma en que están dirigidos. Desde el punto de vista de la frecuencia de uso «normal» por los beneficiarios, se notan grandes diferencias según la categoría social. Esta es muy débil entre la gente instalada e instruida, y muy fuerte entre aquellos para quienes la asignación es un elemento vital desde el punto de vista económico, y difícilmente comprenden la relación administrativa por su insuficiente instrucción (95). También se ha medido el efecto de la localización sobre la frecuencia de uso. Sin embargo, deja sin explicar las repeticiones de visitas que provocan un «sobreuso» patológico de las ventanillas. Esto, que es mensurable por comparación, permite enjuiciar la gestión de los servicios: la

(94) Rapport avec le Public et Politique de Gestion des Caisses d'Allocations Familiales, CNAF, 1978.

(95) La evaluación indica que este segmento del público corresponde a aquellos para los que los subsidios representan más del 80 por 100 de su ingreso y cuyo nivel de instrucción no supera la primaria.

elección de las modalidades de pago, la eficacia de los servicios y la calidad de la información al público. Organización y formación tenderán a hacer posible que el contacto en la ventanilla sea una ayuda suplementaria ofrecida a quienes tienen verdaderamente necesidad de ella y no un fastidio para todos.

La experiencia del Ministerio de Hacienda

La Dirección General de Relaciones con el Público del Ministerio de Hacienda ha emprendido una serie de experiencias de mejora de la relación entre la Administración y el contribuyente. La primera fase, que ha tenido lugar en Bretagne (96), duró dieciocho meses. La responsabilidad le fue confiada a un Comité Départemental de Relations Publiques constituido por el Trésorier Payeur Général y por los responsables locales de la Direction de Comptabilité Publique y de las Directions Générales des Impôts, des Douanes et Droits Indirects, de la Concurrency et de Prix. Se les adscribieron representantes del INSEE, del Service de Redevance y de la Caisse de Dépôts et Consignations. De ello se dedujo una agilización de los servicios.

Se realizó un estudio del público y se contó el número de contactos (10.000.000 en todo un año, sólo para Bretagne). La opinión de los usuarios muestra la ambivalencia habitual: si el 65 por 100 declaran que las respuestas por correo son satisfactorias, el 56 por 100 dice que la atención en las ventanillas es buena (pero sólo el 31 por 100 para las informaciones telefónicas), hay una mayoría que consideran que son mal informados (60 por 100) y que la Administración no tiene en cuenta su situación personal.

Entonces se experimentaron tres medidas:

1) Se editó una guía ministerial de los servicios, con el fin de ayudar al público a seleccionar por sí mismo el «mejor» servicio. Unos desplegables cantonales ofrecieron una información similar, forzosamente más simple a este nivel. Estos documentos fueron distribuidos por ayuntamientos, asistencias sociales, organiza-

(96) Véanse las Notas Azules de los Ministerios de Economía y del Presupuesto, mayo de 1978-2.

ciones profesionales y sindicales, así como por los locales de las Administraciones de Hacienda.

2) Una actuación para facilitar el pago de los impuestos directos. Por carta se indica al contribuyente los servicios a los que debe dirigirse. Se han creado en el lugar células de recepción (97) para ayudarles en los trámites.

3) Para facilitar las reclamaciones, un documento, «la ficha de visita» rellena por el funcionario que le atiende, orienta de forma precisa al usuario en su demanda.

Al nivel de resultados se comprueba que el número de contribuyentes atendidos se han multiplicado por dos, aunque el número de reclamaciones se ha mantenido estacionario, cuando anteriormente aumentaban un 20 por 100 al año.

Las pequeñas y medianas empresas han sido objeto de medidas especiales. Se ha creado una instancia de consulta, el comité de usuarios, para:

- 1) Mejorar la atención.
- 2) Simplificar los procedimientos.

Además, se ha realizado un esfuerzo de información hacia la PME, a través de folletos y jornadas de estudio.

Las dificultades encontradas en estas iniciativas

El tipo de actuación que acabamos de describir ha sido también llevada por el Ministerio del Equipamiento en el marco de las Direcciones Ministeriales del Equipamiento. En este caso, como en el de Hacienda, dos obstáculos deben ser eliminados, los que se refieren a los locales, por una parte, y los que lo hacen a los hombres, por otra.

Las gestiones son complicadas por la forma en que están localizados los servicios administrativos. Cuando están agrupados en una ciudad administrativa junto a los de otros ministerios, la orientación de los usuarios supone una señalización de calidad y

(97) El SCOM, Service Central d'Organisation et Méthode del Ministerio de Hacienda ha realizado numerosos trabajos sobre los aspectos técnicos de la atención. Véase *Le Bureau d'Accueil dans les Administrations Publiques, 1969*, editado por el SCOM, calle Richelieu, 24, París 1.^ª.

una orientación en los diversos pisos del inmueble. En el caso opuesto de otras ciudades, los locales están desperdigados por toda la ciudad, lo que hace difícil la identificación de los servicios.

Por otro lado, la actuación en materia de atención supone que el personal está motivado. Ya hemos visto las resistencias existentes frente a la personalización de la relación. De todas formas, hay dos categorías de funcionarios habitualmente más sensibles al respecto: los responsables que desean mejorar su servicio y los empleados de ventanilla que quieren que su puesto se revalorice y la atmósfera de trabajo mejore. Es más difícil, a veces, más largo, motivar a las categorías intermedias cuya participación es, sin embargo, esencial para hacer posible que los agentes de contacto sean eficaces. El esfuerzo en la formación en la relación Administración-administrado es un elemento esencial de la transformación de la Administración y debe llegar a todos aquellos a quienes puede afectar directa o indirectamente (98).

3.º *Nuevos aspectos de la organización del contacto.*—Estos son consecuencia, por una parte, de modificaciones debidas a la tecnología, y por otra parte, de modificaciones debidas a la Ley y a la acción gubernamental.

Informática y relación Administración-administrado (99)

La acción de la Administración está cada vez más marcada por la utilización de los recursos de la electrónica. La informática es ampliamente utilizada y afecta a la relación Administración-administrado y el futuro parece rico en posibilidades para una automatización más intensa de la relación.

La informática tiene efectos variados y contradictorios sobre la relación con el administrado. Por un lado, aumenta la sensación de alienación de quien ya se deja de no ser nada más que un número. Por otro lado, los archivos que están necesaria-

(98) Dificultades similares se presentaron en el desarrollo del «marketing» en los Bancos; véase BAPOC, Michel, *op. cit.*

(99) Véase los trabajos sobre L'Incidence de l'Informatisation de l'Administration sur la Qualité de la relation Administration-administré, dirigidos por Françoise Gallouadec Genuys, CNRS, de 1978.

mente asociados a estos sistemas automatizados hacen sentir la amenaza de una intrusión en la vida privada del ciudadano. Como consecuencia de los rumores provocados por el proyecto SAFARI, y sobre todo, por el desarrollo masivo de la informática administrativa, se ha elaborado una legislación sobre el tema «informática y libertad».

La informática, sin embargo, no sólo presenta inconvenientes para el administrado. Por el contrario, permite al funcionario de ventanilla disponer de un acceso en tiempo real a un banco de datos que permite resolver rápidamente el problema planteado por el administrado, evitándole tener que esperar o volver. Le deja más tiempo para la relación propiamente dicha, permite a unidades móviles dotadas de terminales funcionar en excelentes condiciones, puede evitar al ciudadano tener que rellenar numerosas veces los mismos impresos, calcular en el lugar su renta imponible, etc. También aquí, una vez más, la ambivalencia típica de este ámbito: el usuario exige las ventajas de la informática, pero teme sus consecuencias. De ello resulta que los proyectos de informatización deben no sólo responder a las exigencias de gestión interna, como es el caso más frecuente, sino también tender a mejorar la calidad de la relación con el usuario.

La informática se muestra ya como un medio privilegiado de organizar la información administrativa centralizada y para permitir la creación de ventanillas no especializadas que hagan posible una orientación correcta de los usuarios en el dédalo administrativo.

El progreso de la técnica hace presagiar transformaciones en los procesos en el sentido de una automatización más intensa a la cual el usuario podría tener acceso por medio de una tarjeta magnética. Aunque futurista, este género de solución no haría sino asociar sistemas cada vez más automáticos a los trámites usuales, y procedimientos más personalizados al caso de pagos o reclamaciones.

- *La motivación de las resoluciones de la Administración*

La modificación de las prácticas administrativas choca con el obstáculo del secreto detrás del que se atrinchera la Administra-

ción. Sin embargo, asistimos a un esfuerzo de crear una cierta transparencia en su actuación. Se pueden incluir en esta tendencia las tentativas hechas para que el público tenga acceso a los documentos administrativos (100). En este mismo sentido va la Ley sobre «la obligación de dar a conocer los motivos de los actos administrativos». Las decisiones individuales de rechazo deberán, en efecto, estar motivadas. Los documentos sobre los que la decisión administrativa se apoya deberán poder ser consultados. La cuestión, incluso, ha llegado hasta comprometer «la responsabilidad personal del funcionario», si algunos de ellos «se opusieran a la legítima curiosidad de los administrados». Estas medidas serán de difícil aplicación, sin duda. Sin embargo, ellas señalan un cambio radical en los principios mismos que rigen en la relación Administración-administrado y en los hábitos que de ellos resultan (101).

4.º Estructuras administrativas en materia de relaciones públicas.—El desarrollo de marketing de la caja negra ha hecho aparecer en todos los ministerios estructuras destinadas a coordinar y desarrollar las relaciones públicas.

Su evolución puede ser esquemáticamente descrita distinguiendo tres etapas:

1) La primera, en la que una persona del Gabinete del ministro coordina las relaciones entre el ministerio y del público. En el centro del sistema se encuentra un servicio de prensa, cuyos análisis confunden todavía a veces la información sobre el ministerio con la información sobre la actuación del ministro.

2) En la segunda, la importancia de los problemas de relaciones públicas del ministerio justifica la creación de una oficina, estructura ligera cuya influencia sobre las diversas direcciones dependerá esencialmente de la calidad de las relaciones personales que logre establecer. Esta es la situación del Ministerio de Justicia.

(100) Véase «L'Accès du Public aux documents administratifs, Rapport au Premier Ministre», noviembre 1974. *La Documentation Française*. Véase también la Ley de 7 de julio de 1978 sobre la libertad de acceso a los documentos administrativos.

(101) Véase *Le Monde* de 7 de junio de 1979 y 29 de junio de 1979.

3) Por último, la tercera consiste en la creación de un servicio o de una dirección encargada de las relaciones públicas cuya acción es soportada en cada dirección por responsables, designados nominalmente, de unidades de relaciones públicas autónomas. Esta es la situación del Ministerio de Hacienda con la Dirección General de Relaciones con el Público, del Ministerio del Medio Ambiente con el Servicio de Prensa e Información (SPI), del Ministerio de PTT con el SIRP (Servicio de Información y de Relaciones Públicas). Desde hace tiempo ya el Ministerio del Ejército había mostrado el camino con el Servicio de Información y de Relaciones Públicas del Ejército (SIRPA).

Las tareas de estos servicios son más o menos extensas en función, en concreto, de lo que ya ha sido aceptado por otros organismos administrativos. A menudo, sin embargo, incorporan a las tareas de gestión de los servicios periféricos, un servicio de prensa, un servicio de publicaciones y una unidad encargada de seguir las campañas nacionales. A éstas, y de forma general, a la comunicación institucional, vamos a dedicarles el punto siguiente.

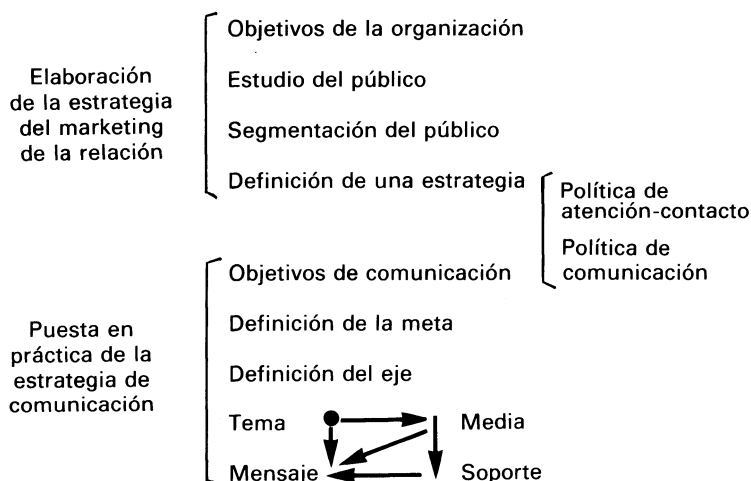
La comunicación en la Administración

La comunicación, última hoja del tríptico del marketing de la caja negra, está conociendo un desarrollo muy rápido, ya que el Estado se ha convertido en estos últimos años en un anunciante importante. Sin embargo, si las grandes campañas publicitarias son el aspecto más visible de esta actividad, no hay que menospreciar todos los otros medios de la comunicación institucional: desde la distribución de desplegados a la celebración de seminarios informativos y a la organización de ferias y exposiciones.

1.^o *El contenido.*—Para que la comunicación institucional, que es uno de los tres componentes del marketing de la relación Administración-administrado, esté bien concebida, debe ser elaborada teniendo en cuenta la coherencia del conjunto de los componentes. La senda a seguir es, en principio, la misma que la

que se preconiza habitualmente (102), ya que corresponde al desarrollo del lenguaje de la Dirección. Puede representarse según el esquema siguiente.

Al estar la función del marketing fragmentada en diversos puntos de la organización, la consideración coherente del conjunto raramente se hace. Sólo algunos subsistemas identificados y limitados, algunos objetivos particulares y algunos procedimientos son los que pueden en la práctica incluirse en esta actividad. La eficacia de la actuación de comunicación dependerá del rigor con que el conjunto del marketing pueda especificarse. Sin embargo, con el fin de desarrollar los aspectos específicos de la comunicación institucional en la Administración, vamos a considerar sucesivamente:



- Los diversos elementos de la estrategia de la comunicación.
- Los problemas particulares de la organización de la comunicación pública, y
- Las perspectivas abiertas por la telemática.

(102) LENDREVIE, *et al.*: *Mercator: théorie et pratique du Marketing*, capítulos 8 y 9, Dalloz, 1979.

2.º *Los objetivos.*—La organización pública se dirige hacia tres tipos principales de objetivos:

1) Identificación e imagen de la organización: La búsqueda de una legitimación a través de la comunicación de su identidad, de su función, de su estilo. Esta comunicación puede estar asociada al condicionamiento de los locales de recepción y de contacto, cuya decoración y elementos visuales reforzarán la imagen global.

2) Objetivos funcionales: Son objetivos que están ligados más directamente con la satisfacción de los usuarios del servicio público. Puede tratarse de información sobre medidas gubernamentales tomadas, sobre la forma de beneficiarse de ellas o sobre cómo acogerse a las mismas. Puede tratarse también de una acción de comunicación que acompañe a la prestación de un servicio público el que incorpore al contenido institucional elementos de persuasión para desarrollar la tasa de utilización de los equipamientos.

3) Actuación sobre los comportamientos y la educación social: Cada vez con más frecuencia, la Administración intenta incidir directamente sobre comportamientos sociales cuyos efectos colectivos son importantes. La comunicación es entonces puesta al servicio de un verdadero esfuerzo de educación social, dirigido a desarrollar prácticas de higiene (tabaco, alimentación, etc.), a estimular la colocación del cinturón de seguridad, o a evitar el despilfarro de energía.

El tipo de objetivo dominante será función del grado de control que la organización pública ejerza en su sector. Si su control llega hasta la producción y la distribución del Servicio Público, la comunicación será sobre todo funcional (por ejemplo, la Dirección de Carreteras que dirige el tráfico a través de Bison Futé). Por el contrario, cuando el control es limitado, la comunicación publicitaria a través de los medios de comunicación se utiliza de forma más autónoma para afirmar la existencia de la organización pública, su responsabilidad en la materia de la que está encargada y de su actuación en este terreno. Esta actuación publicitaria subyace así, a veces, a todas las etapas económicas y sociales de las que depende en buena parte la realización del

objetivo perseguido (por ejemplo, la Secretaría de Estado del Trabajo Manual o el Ministerio de la Condición Femenina).

3.º *Los objetivos: a quién se dirige.*—El análisis del comportamiento del público y de las redes de comunicación permite definir los diferentes «blancos» publicitarios. La definición correcta de un objetivo publicitario sólo puede deducirse de una estrategia de marketing coherente dirigida a la realización de un objetivo bien definido y gracias al conocimiento de los comportamientos del público en relación con el objeto de la comunicación contemplada y en relación con los procesos de información sobre este objeto. Para que la comunicación sea eficaz debe definir las poblaciones más propicias a dar una respuesta positiva ante la actuación prevista. Así, por ejemplo, las campañas contra el uso del tabaco, después de ser enfrentadas con la persistencia del hábito entre los fumadores antiguos, se ha dirigido a los jóvenes para evitar que éstos contraigan un hábito tan tenaz. De igual forma, la campaña en favor de los museos de provincias se ha dirigido, por el contenido, de su mensaje a un público educado, del que se sabía que constituía lo sustancial de la clientela de las exposiciones de pintura. De la misma forma, una publicidad en favor del Aeropuerto de París en Roissy se dirigió, en inglés, al blanco buscado: «Sober-Prices», «Endearing Prices», «Loving Prices». Los carteles proponían a los turistas reservar sus compras para el pasillo del aeropuerto.

En el objetivo hay que incluir los «líderes de opinión», los «consejeros» y los «intermediarios» que juegan un papel determinante en la comunicación «boca a oreja». Suelen ser asistentes sociales, médicos, enfermeras, en la Salud; abogados, asesores jurídicos, ordenanzas, en la Justicia; arquitectos-ingenieros, en el Equipamiento; asesores fiscales y expertos contables, en el Ministerio de Hacienda; asociaciones, elegidos, etc.

Por último, cuando el objetivo es la legitimación, se dividirá en dos: por una parte, el público en general, por otra, los miembros de la Administración y del poder político, de quienes depende directamente e indirectamente el organismo. Este tipo de actuación hacia los miembros de las organizaciones públicas se asemeja a las actuaciones publicitarias que las empresas dirigen hacia su red de distribución: la acción hacia el público es,

entonces, montada esencialmente para que, quienes deciden, evalúen la potencia y la eficacia de su socio.

4.º *El contenido de la comunicación.*—Habiendo definido a quién se dirige la comunicación, hay que definir ahora (y de forma paralela) lo que se pretende decir. En esto consiste *el eje de la comunicación*. El principio práctico corrientemente aceptado es que el eje debe ser único. Aunque este principio admite excepciones, tiene el mérito de poner el acento sobre la dificultad principal de la comunicación de masas. Todos los mensajes deben converger hacia una significación única, sin que la complejidad y la ambigüedad destruyan la potencia que los medios de comunicación ponen a disposición de los emisores.

La comunicación encuentra una dificultad tanto mayor para conseguir sus objetivos, cuanto más intenta la modificación de actitudes profundamente arraigadas en la persona. Esta situación es con frecuencia más propia de la comunicación pública que de la comunicación privada. Las campañas se encuentran, pues, con un fuerte *nivel de implicación* por parte del público. No fumar, llevar el cinturón de seguridad, son consejos o imposiciones que el público puede rechazar violentamente. Uno de los modos de rechazo puede ser el fatalismo que define, como hemos visto, la actitud de una parte del público hacia la Administración.

Para luchar contra el despilfarro, es necesario que el individuo crea en la eficacia de su actuación y en el movimiento colectivo en el que participa. Puede ser fuerte la tentación de emplear argumentos enérgicos, tales como el *miedo*, para obtener los resultados deseados. Así las campañas en favor del cinturón de seguridad y contra el tabaco pueden airear el peligro de muerte. La experiencia parece confirmar lo que la «teoría de la disonancia cognitiva» propone, a saber, que el peligro será negado y los hábitos conservados (103).

La elección del modo de argumentación se produce esencialmente entre tres tipos de enfoques: un enfoque *dogmático* (por ejemplo, ordenar a los automovilistas ponerse el cinturón de seguridad), un enfoque *racional* (mostrar estadísticas relativas a

(103) Véase anteriormente en este capítulo, el «marketing» de la Ley, p. 141.

las consecuencias de los accidentes, según se utilice o no el cinturón de seguridad) o *emocional* (mostrar accidentes o sus consecuencias) (104). Otra forma de expresar estos tres enfoques es hablar de recurso al *ethos* (llamada al deber, al respeto a la autoridad), al *logos* (llamada a la razón) y al *pathos* (llamada al sentimiento) (105).

Una vez definido el eje, se elige un *concepto de evocación o tema publicitario*. Es el concepto que evoca en el espíritu del consumidor, de la forma más plástica y eficaz que sea posible, el eje elegido. Así la imposición de colocarse el cinturón de seguridad puede estar representada por frases tales como «póngase el cinturón» o «abrócheselo» (sic), o como «tal corredor de fórmula le dice: haz como yo, ponte el cinturón de seguridad».

Desde el punto de vista de la Administración dos problemas parecen plantearse: las señas de identidad de la fuente de la comunicación (¿quién habla?) y la definición de sus posibles resultados concretos en términos de actuación.

Plantear la cuestión de «quién habla» es plantear el problema de *la firma de los mensajes*. No firmar los mensajes puede molestar a la prensa o a las asociaciones. Firmarlos, puede, si incorpora propuestas poco populares, indicar al público de qué institución proviene, lo que la hará impopular. Por otro lado, la firma permite señalar a las otras Administraciones y funcionarios el esfuerzo realizado por la institución en cuestión. De hecho, se suelen adoptar dos soluciones: o conceder un lugar importante a la sigla de la organización o darle un lugar más discreto. Más allá de la cuestión de la firma hay una pregunta sobre la «*imago*» proyectado por la organización. En efecto, la comunicación institucional está dominada por la relación directa entre la Administración y el ciudadano, relación que a causa de la disimetría de las dos partes está dominada por fenómenos de ambivalencia. Ya hemos recordado esta posición entre «la buena» y «la mala» Administración. El concepto de «*imago*» debería permitir profundizar en este análisis. La «*imago*» es (106) el

(104) KAPFERRER, J. N.: *La logique des décisions publicitaires*, documento multicopiado.

(105) LINDON, Denis: *Marketing politique et social*, Dalloz, 1976.

(106) LAPLANCHE, Jean y PONTALIS, J. B.: *Vocabulaire de Psychanalyse*, PUF, 1971.

«prototipo inconsciente de personajes que orientan electivamente la forma en que el sujeto percibe al otro; se elabora a partir de las primeras relaciones intersubjetivas reales y fantásticas con el entorno familiar...». La «imago» es «una supervivencia imaginaria de tal o cual participante en esta situación, un esquema imaginario adquirido, “*cliché*” *estático* a través del cual el sujeto se dirige al otro». Buena-madre, mala-madre, padre-terrible, padre-protector, etc., forman parte de la paleta, relativamente reducida de «imagos» disponibles. Con frecuencia la Administración se dirige al público para aconsejarle, por su bien, por sus hijos, por su prójimo, no beber, ponerse el cinturón de seguridad, etc. A menudo se le ofrecen personajes imaginarios como modelos de identificación. En este sentido «*Bison Futé*» personaje simpático, cortesía bien recibida por los automovilistas trashed, representa la movilización de *automovilistas «scouts»* arrastrados a un gigantesco «juego de pista». Cada una de estas manifestaciones construye a lo largo del tiempo la significación de la relación Administración-administrado. A tal transformación del sentido de la relación correspondía igualmente el eslogan de la *BNP* «Su dinero me interesa», cuya franqueza contrasta con el discurso usual de sus competidores (107).

El resultado concreto de la comunicación pública es a veces insuficiente. Esto se puede deber a que, buscando ante todo identificarse en público, el objetivo pretendido es, sobre todo, la notoriedad. Tal acción tiene un efecto limitado, si no permite desarrollar por parte del público una implicación más importante. El deseo de tener acceso a la pantalla publicitaria de la televisión hace olvidar no sólo la eficacia de los otros medios de comunicación y las estrategias *multi-media*, sino también la utilidad de las técnicas de promoción. La comunicación, cuyo objetivo es cambiar las actitudes, sigue de buena gana el esquema titulado AIDA, que se declina así: atraer la Atención, desarrollar el Interés, provocar el Deseo, incitar a la Acción. Si estas últimas palabras faltan sistemáticamente, la eficacia de los mensajes, al no encontrar el refuerzo y el apoyo de acciones concretas por

(107) BADOE, Michel: *op. cit.*

parte del público, se pierde en la vorágine de los medios de comunicación. Para esto hay tres salidas:

1) Las técnicas de promoción: Organización de concursos sobre la seguridad vial o para una jornada GASPI.

2) Las relaciones públicas: Creación de eventos tales como ferias, exposiciones y seminarios, jornadas de puertas abiertas, que permiten asociar la comunicación redactada con el mensaje propiamente publicitario.

3) El soporte de un «producto»: Elaborado para la asociación, tal como la Guía del Ocio de la Secretaría de Estado de Turismo o la Libreta de Ahorro del Trabajador Manual para la Delegación de su mismo nombre.

La preocupación excesiva por estar presente en los grandes medios no debe hacer olvidar que:

1) *Cuando el mensaje a comunicar es muy complejo* (por ejemplo, la información a los beneficiarios de la CNAF).

2) *Cuando la actitud que se pretende lograr es muy central* (el tabaco, etc.) *la utilización de los intermediarios de la comunicación y la organización de la animación participativa a nivel local aumentan de forma importante la eficacia de la comunicación.*

5.^o *Los media*.—Si todos los medios (cartel, prensa, exposición, película, radio, televisión) son utilizados, el fenómeno a destacar es la importancia del papel jugado por la televisión. Varias razones concurren en ello (108).

Ante todo, la televisión es un medio poderoso que asegura una popularidad importante, muy apreciada por eso por los anunciantes, tanto públicos como privados.

De hecho, parece que se desarrolla una emulación entre ministerios y organizaciones públicas: cada una desea por su parte tener derecho a ello. Esta actitud es favorecida porque las organizaciones públicas disfrutan de tarifas preferenciales en la Régie Française de Publicité: ellas pagan el 20 por 100 de la tarifa comercial. Estas acciones llevarían pronto a una saturación de la «pantalla publicitaria», si el SID (Service Information et

(108) Véase «Communications et Institutions», en *Rapport Intermédiaire de Synthèse*, Institut National de l'Audiovisuel, 1978.

Diffusion del Primer Ministro) no arbitrarse entre las diversas demandas (109).

Otras posibilidades están abiertas a las organizaciones públicas. La ANFE o el INC se beneficiaba de la emisión de servicio en el tiempo de antena de las cadenas (110). La Caisse Nationale d'Allocation Familiale (CNAF) disfruta de una emisión de servicio fuera de tiempo de antena en TF1 (cada día a las 13,50 horas). Otras emisiones permiten la intervención de instituciones públicas: en TF1, «A la buena hora», «El suceso»; en TF2, «Es la vida, hoy, señora», «Los *dossiers* de la pantalla»; en TF3, «Viernes» y «Tribuna libre». Por último, ciertos ministerios financian emisiones de ficción, folletones. En todos estos casos, se han firmado convenios de coproducción de las clases más variadas a través de negociaciones personales entre las instituciones y los medios de comunicación.

Esta polarización sobre la televisión, sin duda excesiva, no excluye, sin embargo, el uso de los otros medios. Cada uno de ellos tiene sus ventajas propias en cuanto al mensaje que permitir transmitir y en cuanto al público al que permite acceder al mejor coste.

La radio juega un papel importante en la política de comunicación de la ANPE (Inter Emploi) y para el ONISEP (el ONISEP le informa).

La prensa permite a la Secretaría del Consumo difundir los precios de las frutas y de las legumbres de cada región. Ha sido igualmente utilizada para difundir las guías turísticas de la Secretaría de Estado de Turismo.

Ciertas Administraciones se aproximan a públicos especializados por sus propias revistas y periódicos: «La carta de la cancillería» (difusión: 17.000 ejemplares), del Ministerio de Justicia; «Situación», por la ANPE (25.000 ejemplares); «Bull doc», del Servicio Técnico de Urbanismo; «Bonheur», de la CNAF, etc.

La información impresa proveniente de las Administraciones suele tomar también otras dos formas: la publicación de obras y

(109) Sobre el SID, véase a continuación.

(110) Se trata en el caso del INC de "Six minutes por vous défendre", en TFI (semanario) y de «D'accord pas d'accord» (8 veces 2 m. por semana) en A2.

la publicación de prospectos. Estos últimos son cada vez más numerosos y están concebidos directamente para facilitar la relación con el público: la DGRP del Ministerio de Hacienda publica numerosos desplegados sobre la legislación fiscal y sobre los servicios en general; el Ministerio de Justicia también ha publicado en 1978 siete fichas informativas, etc. La presentación, la visibilidad y la distribución de estos documentos son objeto de cuidados especiales.

Por último, las Administraciones utilizan ampliamente los carteles, sea para el grueso de la campaña (como en 1975 en la campaña sobre el trabajo manual que costó 25 MF), sea como apoyo. De esta forma la campaña para la rebaja de la TVA en 1977 fue acompañada de un pequeño cartel colocado en todas las tiendas afectadas. Se puede señalar que la colocación pública de carteles es objeto de una negociación entre el vendedor del espacio y los Poderes Públicos para que una fracción de este espacio sea ocupado a una tarifa especial (o gratuitamente) por la Administración. Este acuerdo ya existe para los paneles de Decaux; también existe igualmente en algunos países extranjeros.

Entre los medios utilizados señalamos ahora la película (la SNCF, el Ministerio de Agricultura, la ANPE, hacen uso de ella) y el teléfono (la ANPE en la región parisina dispone de un estándar que difunde las ofertas de empleo).

Las campañas de comunicación en la organización administrativa

La comunicación social, fenómeno visible de la actuación pública, sigue siendo en la Administración un fenómeno marginal que sólo ocupa a un número limitado de empleados. Ella suscita reacciones muy diferentes en el seno de la Administración, algunos (los que la hacen) la acogen con entusiasmo, otros, a veces, con desconfianza.

La lista de campañas de publicidad de un semestre muestra la diversidad de los temas abordados.

Así, a lo largo del primer semestre de 1979 los organismos siguientes han utilizado la pantalla publicitaria: Agence Nationale pour les Economies de l'Energie (una campaña sobre «la conducta económica»), Ministère de l'Environnement et du

Cadre de Vie (una campaña sobre la asistencia arquitectónica) y, a través de la Agence Nationale pour la Récupération des Déchets, una campaña sobre el tema «mantengamos Francia limpia», Ministère de la Santé a través del Comité Français d'Éducation pour la Santé (tres campañas: higiene buco-dental, nutrición, lucha contra el tabaco), Comité Interministériel pour la Sécurité Routière (dos campañas: el niño y la circulación, Zorro, y uso del cinturón de seguridad), P. et T. (dos campañas: imagen de marca de *P. et T.*, consejos a los usuarios de Correos durante el período de vacaciones), Ministère du Travail et de la Participation (dos campañas: seguridad en el trabajo y empleo femenino), Secretariat d'Etat au Travail Manuel (una campaña: el trabajo «al negro»), Ministère des Transports (dos campañas: «Bison Futé», control técnico de vehículos), Ministère de la Jeunesse et des Sports (una campaña: «Guide Loisir accueil»), Ministère de l'Agriculture (una campaña: prevención de incendios en los bosques) (111).

La lista de los temas abordados podría parecer arbitraria: hay que creer, sin embargo, que existe una lógica en la selección, ya que lo mismo se ha hecho en Estados Unidos y en Gran Bretaña. Existen diferencias, en efecto, mucho más en el nivel de los enfoques publicitarios (por ejemplo, un uso muy intenso del miedo, en Gran Bretaña para la seguridad en carretera, o en los Estados Unidos al comienzo de la campaña antitabaco) y de las estructuras administrativas (los organismos privados sin fines de lucro juegan un papel importante en los Estados Unidos) que en el nivel de los temas tratados.

Desde la óptica de las estructuras administrativas destaca el gran número de comités y de agencias implicadas en estos procesos. Esto ofrece una gran flexibilidad de funcionamiento lo que los hace más aptos para tratar los problemas de la comunicación. Además, al estar sus objetivos fijados para varios años pueden emprender acciones duraderas.

En general, la comunicación pública está considerablemente afectada por la significación política que ella adquiere inexora-

(111) Además de esta lista enviada por el SID (véase anteriormente, p. 210), existen emisiones fuera de pantalla como las campañas para los empréstitos públicos.

blemente. La parte más visible de la actuación administrativa no puede escapar al control directo del Ministro, como no escapa en la empresa al control del P.G.D. Añadiendo a esto que todos creen que pueden juzgar una campaña de publicidad, el número de intervinientes en la decisión en niveles jerárquicos diferentes es elevado y los objetivos perseguidos son con frecuencia contradictorios.

A nivel político, la campaña corre el riesgo de ser juzgada por su efecto sobre la opinión, sobre la imagen de la agencia, incluso del ministro. Mientras que a nivel técnico, dominará la preocupación por lograr un objetivo operativo en términos de acción administrativa. De ello resulta que los objetivos de las campañas son con frecuencia poco claros, lo que no favorece su eficacia.

Estas mismas preocupaciones de presencia en la opinión hacen primar el medio televisión (por lo demás, poco costoso para la Administración) sobre los otros, incluso si estos otros soportes, intermediarios y formas de actuación promocional son más adecuados. Con lentitud, la toma de conciencia de estas dificultades va induciendo una evolución que tiende a dar mayor importancia a la animación local, a las técnicas de promoción y al recurso a «productos» que sirvan de apoyo concreto de la comunicación.

La significación política de las campañas induce igualmente una gran inestabilidad de los temas abordados: las Administraciones están habituadas a campañas puntuales y sin continuidad, cuya eficacia operativa sólo puede ser limitada, estando los temas elegidos en función de las preocupaciones dominantes en el momento.

6.º Ejemplos de comunicación.—Nos gustaría recordar a través de algunos ejemplos la gran variedad de situaciones y de problemas de comunicación con que se enfrenta el Sector Público.

Ejemplo 1: En primer lugar, nos encontramos con la educación social que es la tarea del Comité Français d'Education pour la Santé (CFES), cuya actividad se ha extendido, sobre todo, desde que el 7.º Plan le dedicó un Programa de Acción Prioritaria (PAP). La dificultad de la campaña antitabaco se deriva (como en numerosas actuaciones públicas) de que el tema elegido afecta

muy directamente a los ciudadanos. La carga emocional implicada es en realidad muy fuerte. Además, el hecho de incentivar «comportamientos sustitutivos» puede percibirse como una imposición. Esto implica tener que tomar la precaución de que los temas sean claros, agradables y sin agresividad (112).

La actuación del CFES, manteniendo en el tiempo una estrategia en tres tiempos, ha podido desarrollarse a través de tres campañas desde 1976 a 1978. En 1976, se trataba, dirigiéndose al gran público, de crear un «lenguaje común» y una «aceptación» sobre el tabaco. En 1977, el objetivo era apoyar la Ley de 1976 prohibiendo fumar en los lugares públicos (113). En 1978 se pretendía alcanzar un blanco particular: se trataba de disuadir a los jóvenes de fumar. En los Estados Unidos, este «blanco» fue elegido ante las dificultades de luchar contra los hábitos adquiridos hace largo tiempo.

Los resultados de estas campañas muestran que, a una excelente popularidad y a una modificación importante de las opiniones, se opone la evolución de los comportamientos, cuyas fluctuaciones parecen relativamente independientes de la comunicación. Esta disociación entre actitud y comportamiento no sorprende al especialista de los mercados: ella se ha presentado en muchas ocasiones. Está bien claro que para lograr modificaciones del comportamiento hay que desarrollar acciones que impliquen al público en los debates o en las acciones educativas sobre el terreno, a través, por ejemplo de los «líderes» de opinión y los intermediarios, tales como la escuela, las empresas, etc. En

(112) Nota a): La Cancer Society de los Estados Unidos ha utilizado un enfoque provocador, apelando al miedo. Los resultados de sus campañas han sido decepcionantes, lo puede, quizá, explicarse por los procesos de la «disonancia cognitiva» ya recordados más arriba, p. 175, a propósito del cinturón de seguridad.

Nota b) Ha llegado a darse el caso de una Administración Pública que ha hablado de un producto poco movilizador. Las Agencias de las Cuencas han soportado mal un nivel elevado por la responsabilidad de cada cual en materia de polución del agua. Si la polución despierta el interés de numerosos ciudadanos, la falta de agua no le preocupa; en cuanto responsable, los estudios muestran que siempre es «el otro», a saber, el industrial, cuando el 40 por 100 de la polución es producida por los particulares.

(113) Se vuelve a encontrar la asociación «Ley-comunicación» ya hallada en el caso del cinturón de seguridad. Hay que añadir a estos ejemplos la Ley que limita la publicidad de los cigarrillos.

esta dirección se orienta la CFES, recogiendo así las conclusiones de numerosas experiencias de comunicación pública.

Ejemplo 2: La Caisse Nationale d'Allocations Familiales ha podido medir, en una actuación llevada en colaboración con el Institut National de l'Audio-Visuel, la utilidad de añadir a una comunicación nacional acciones locales llevadas a cabo por las diferentes Caisses d'Allocations Familiales: carteles, *cassettes* de vídeo, jornadas de puertas abiertas, grupos de discusión especializados, *stands* de información, audiciones colectivas, etc. Tales intermediarios se hacen particularmente útiles por la complejidad del mensaje, esto es, una información sobre los derechos de los perceptores.

Ejemplo 3: La comunicación pública puede estar descentralizada. Así ciertas Directions Départementales de l'Équipement tratan de establecer contacto con el público a través de publicaciones locales. Es el caso de la «Revue Equipement 63», boletín de información de la DDE de Puy-de-Dôme o, incluso, una fórmula original, de la publicación por un Ayuntamiento de un periódico con ocasión de la aprobación de un plan de ocupación de terrenos (Aulnat, mayo de 1978).

7.º *El papel del SID.*—La multiplicación de las acciones de comunicación televisada exigía que se produjese una cierta coordinación, a fin de que la comunicación administrativa no se hiciese ni evanescente, ni incoherente, y que su tono fuese controlado por una instancia gubernamental. El Servicio de Información y de Difusión del Primer Ministro (SID) fue el encargado de esta tarea. Su papel está definido en numerosas circulares. La primera (20 de febrero de 1976) indica que los mensajes repetitivos tendrán lugar en los tiempos de la pantalla de la RFP. El SID establece un plan semestral (señalemos aquí que esto limita alguna forma de posibilidad de planificar estrategias para períodos de tiempo más largos). Este plan es aprobado por el Primer Ministro o un ministro delegado. Se aplicarán las tarifas preferenciales acordadas con la RFP. Por último, el SID podrá actuar en Consejo, por ejemplo, para seleccionar los prestatarios de servicios. La segunda circular (29 de enero de 1977) define las campañas «que revisten un carácter gubernamental prioritario», cuya difusión tiene lugar inmediata-

mente después de la sigla de la RFP. Tales acciones sólo pueden ser lanzadas ante la demanda expresa del Primer Ministro. Esta circular estipula, además, que toda campaña debe ser objeto de un procedimiento que permita medir el «impacto», cuya elaboración está confiada al SID. Estudios previos, y verificaciones *ex post* deberán efectuar previsiones financieras por parte de los anunciantes. En fin, la última circular (18 de julio de 1977) fija las reglas que garantizan la coherencia de la comunicación pública «ante la opinión pública». Toda campaña publicitaria, cualesquiera que sean sus soportes, debe ser objeto de una gestión ante el Primer Ministro. Obtenida la aceptación, será necesario, con el concurso del SID, solicitar una propuesta de tres o cuatro agencias de publicidad.

La actuación del SID no se aplica a las campañas públicas con contenido financiero. En otros ámbitos, se intentará evitar la saturación de la pantalla de la RPD para la comunicación pública, evitar que el tono sea agresivo, y garantizar que la selección de la agencia para la realización del estudio *ex post* de la actividad publicitaria se haga con reglas constantes.

8.º *Comunicación social y telemática.*—Se asiste actualmente al nacimiento de nuevos sistemas que asocian informática, teléfono y televisión. Así un particular podrá (y puede ya en las experiencias que tienen lugar en la actualidad en Vélizy o en Rennes), con la ayuda de un televisor dotado de un teclado alfanumérico, consultar un banco de datos informatizado. Según que la comunicación tenga lugar por teledifusión o por teléfono, es unidireccional o bidireccional: en el primer caso, sólo se puede extraer «páginas» de datos, en el segundo, puede mantenerse un diálogo interactivo con el banco de datos. Estos desarrollos son demasiado recientes para que se pueda evaluar su impacto sobre la comunicación social. Ya es posible imaginar que la información administrativa podrá obtenerse a domicilio. Pero más allá, con el desarrollo eventual de la televisión por cable y de otras numerosas innovaciones en este ámbito, es la textura misma de las redes de comunicación entre la Administración y el público la que deberá modificarse.

CONCLUSION

No carece de interés, en la perspectiva teórica que nos guía y que busca definir la Dirección Pública en un sentido amplio, comprobar las similitudes entre las campañas públicas y las campañas colectivas privadas. En los dos casos, el acceso a la pantalla de la RFP a tarifas preferenciales, señala la presencia de un interés público. En los dos casos, los procesos de decisión son de tal complejidad que la precisión de los objetivos tiende a difuminarse. En los dos casos, la política tiene su parte, ya se trate de la imagen del Primer Ministro o de un ministerio, o de la estructuración de una profesión.

2. EL MARKETING EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS ADMINISTRATIVOS: ESFUERZOS DE INTEGRACIÓN DEL MARKETING ALREDEDOR DE UN PRODUCTO

Ya hemos visto aparecer en la sección precedente la utilidad de la noción del producto como soporte concreto de la comunicación. El papel del producto en la Administración puede ser muy importante: centrar una parte de la actividad sobre productos es intentar obtener una parte de la legitimidad a través de una serie de transacciones muy individualizadas. Por otra parte, el producto (o el servicio) puede ser la ocasión de tratar de integrar el marketing público, que en su aspecto de «marketing de la relación» es, la mayoría de las veces, fragmentario. Con el fin de examinar lo que el marketing aporta a la gestión de los servicios públicos, vamos a considerar sucesivamente lo que aporta a la concepción y a la gestión de productos, a la fijación de precios, a la localización de puntos de distribución y, por último, a la comunicación (114).

a) *El producto del servicio público*

Como en el caso de la empresa privada, el enfoque marketing se opone al enfoque productor. Este se caracteriza en la Administración por la gestión de los servicios públicos por

(114) CONCIALDI, Pierre; LUCCIANI, Marie-Paule; LANDON, Carole; FONT, Reaulx Max; MAIMBERT, Jean: Gestion des Services Collectifs Urbains, Rapport HEC.

cuerpos instituidos de profesionales que tienen un conocimiento técnico del servicio y una ideología común adquirida en la oposición y en la Escuela. Con frecuencia en estas formaciones, el consumidor o el usuario es concebido como racional y clarividente. Si no lo es, el papel de la Administración es proporcionarle más luz sobre sus propias necesidades. El marketing le plantea la irracionalidad del consumidor o del usuario y la importancia de sus percepciones con relación a las del productor. En particular, el producto es concebido como teniendo, más allá de sus características técnicas, características simbólicas, cuyo papel en los comportamientos prima con frecuencia sobre las primeras. Hay aquí algo que choca al productor técnico. No está dispuesto a aceptar que sociología y psicosociología, esto es, el estudio del mercado, pueda tener tal importancia sobre el destino de su producto. Vamos a considerar al principio una serie de ejemplos donde la reflexión sobre el producto está determinada, o por tales estudios, o por análisis gerenciales sobre el comportamiento del servicio público, para después preguntarnos sobre el lugar del lenguaje de la Dirección en la gestión de los servicios públicos, a través del examen del ciclo de la vida del producto administrativo.

La definición del producto

Ejemplo 1: *La ordenación de los bosques demaniales*.—Un estudio sociológico (115) ha demostrado que los usuarios del bosque estaban divididos en dos segmentos. El primer segmento (llamémosle S1) se sitúa cerca de su automóvil, cerca de los otros, lleva un material de descanso, de «pic-nic» y de deporte. Para él la ordenación del bosque en zonas separadas, dotadas de barbacoas, de bancos y de mesas parece lo ideal. El segundo segmento (llamémosle S2) busca el contacto directo con la naturaleza, la soledad. Los deportes practicados son la carrera y la marcha; los sotobosques alejados de las carreteras son sus preferidos. Ahora bien, se descubre que S1 es mayor que S2. Además, esta diferencia de comportamientos se explica, en parte, por el origen social y el nivel educativo. S2 representa el

(115) Realizado por Robert BALLION en el Laboratorio de la Escuela Politécnica.

modelo cultural de las categorías más educadas, mientras que S1 representa el de las categorías populares. En cierta medida los dos tipos de demandas son conflictivas, la tranquilidad de unos molesta a los otros. El análisis conduce, pues, a definir un producto diferente para cada segmento. El no permite arbitrar entre los segmentos: aquí reside el papel del decisor político. La pertinencia de este análisis, hecho ya hace muchos años, puede ilustrarse con la situación actual de los parques nacionales. Estos son «víctimas de su éxito». Según las estimaciones, los cuatro parques de montaña habrían recibido en los últimos años dos millones y medio de visitantes. Ahora bien, estos espacios son frágiles. «Sin duda, en las zonas centrales de los parques de montaña hay un límite a no traspasar. Pero, ¿cómo actuar?... Los habitantes de la zona han preconizado una selección por el esfuerzo, no por dinero: después de todo, el descubrimiento de la naturaleza implica que se pague con la propia persona...» (116). Las mismas preguntas a propósito del primer parque marino francés: «hay, ante todo, presiones contradictorias que proceden del exterior: científicos que reclaman su laboratorio; navegantes que alegan que el Derecho Marítimo Internacional autoriza a reivindicar la libertad de los mares; pescadores profesionales a la búsqueda de un pescado que escasea; visitantes fuertemente motivados por la ecología a descubrir una naturaleza protegida; compañías de revistas que viven del tráfico de turistas; Administraciones diversas que disputan, a veces, en los parques sus responsabilidades, amenazadas por intrusos» (117).

(116) «Los parques nacionales han llegado a la edad ingrata», *Le Matin de París*, 25 de mayo de 1979.

(117) «Demasiados visitantes demasiado tensos», el 30 de mayo de 1979, *Le Monde*. Las contradicciones de una política de protección de la naturaleza tienen una ilustración pintoresca en los Estados Unidos, donde encuestas sobre en los parques nacionales han dado los resultados siguientes (citado en el estudio de Robert Ballion):

A la pregunta: «¿Qué es lo que más le gusta a Vd?»

| | Porcentaje |
|---|------------|
| — Los acantilados y los peñascos | 0 |
| — Los ríos, los torrentes y los lagos | 1 |
| — Los árboles y la flora | 0 |
| — Las cascadas | 8 |
| — Otros | 91 |

Ejemplo 2: *El hospital*.—Dominado por el cuerpo médico, el hospital se define, según la ética profesional, por la calidad de los cuidados médicos. Este enfoque que parece razonable olvida, sin embargo, la vivencia del usuario. El resultado, mostrado por estudios realizados en ellos, es que para las enfermedades graves (por lo tanto, costosas en vigilancia), los usuarios acomodados eligen el hospital, pero para las intervenciones benignas, prefieren la clínica. Para luchar contra esta tendencia, fue necesario analizar de forma más detallada el producto del hospital y añadir a la función cuidado, la función... ¡hostelería! Medidas que forman parte del movimiento de humanización de los hospitales se han concretado en alargar los horarios de visita, mejorar la calidad de la comida, suprimir las salas comunes, etc. De forma paralela, numerosas consultas hospitalarias han establecido el sistema de cita previa con fijación de hora, lo que evita que los pacientes tengan que esperar en los pasillos del hospital toda la mañana.

Ejemplo 3: *Las bibliotecas municipales*.—El análisis del producto o del servicio ofrecido por las bibliotecas municipales permite modificar la concepción tradicional de que la biblioteca municipal es la prolongación de la enseñanza gratuita: debía poner la cultura escrita tradicional a disposición de quien la

«¿Qué es lo que más le ha desagradado?»

| | |
|---|----|
| — La muchedumbre | 0 |
| — El ruido | 1 |
| — La falta de actividad «naturista» | 2 |
| — La circulación de vehículos | 1 |
| — Otros | 96 |

En un segundo cuestionario, los visitantes en que debían responder lo que les había gustado más, las respuestas más frecuentes fueron:

1. El árbol se atraviesa en coche.
2. El depósito de basura con los osos.
3. La tienda de «souvenirs» y la selección de tarjetas postales.
4. La eficacia de la vigilancia del parque.
5. Los guías suizos que escalan el Capitán.

Entre las cosas que a los visitantes les gustaría cambiar:

1. Deshacerse de los «hippies».
2. Crear presas en los ríos y permitir la navegación de recreo y el esquí náutico.
3. Despejar mucho el bosque.
4. Desfoliar el suelo en las áreas de acampada.

podiera necesitar. A partir de ahora, el libro no es el único soporte posible: discos, diapositivas, incluso el vídeo, suelen incorporarse, como se hace en Beaubourg. Como una empresa, la biblioteca municipal debe, por tanto, adaptarse a la concepción de su producto en función de la evolución tecnológica. Además, el estudio del uso de las salas de lectura pública demuestra que éste aumenta de forma importante si se pone en práctica una animación (por ejemplo, conferencias y debates) (118).

Por último, el examen de la estructura socioeconómica de los usuarios demuestra que ciertas categorías, las más desfavorecidas culturalmente, están infrarrepresentadas. De esta forma, la biblioteca carece, en parte, de objetivo social. El estudio de los comportamientos culturales muestra que un no lector de veinte años se convertirá muy difícilmente en un lector con los únicos medios... del marketing (119). El coste de tal modificación del comportamiento sería muy elevado. Por eso, se ha preferido la estrategia a largo plazo consistente en dirigirse a los jóvenes en las escuelas, educándoles en la lectura con el auxilio de sus profesores. Para realizar este objetivo, las bibliotecas de la juventud deben gozar de inversiones importantes. La animación de estas nuevas unidades debe hacer posible el logro pleno de su objetivo educativo.

Ejemplo 4: Hemos visto ya más arriba, que el producto del museo puede ser adaptado: o por la presencia de flechas, de paneles explicativos, de guías, para las categorías con menor nivel de educación, o por el arte ofrecido «directamente» a los que han heredado códigos culturales adecuados.

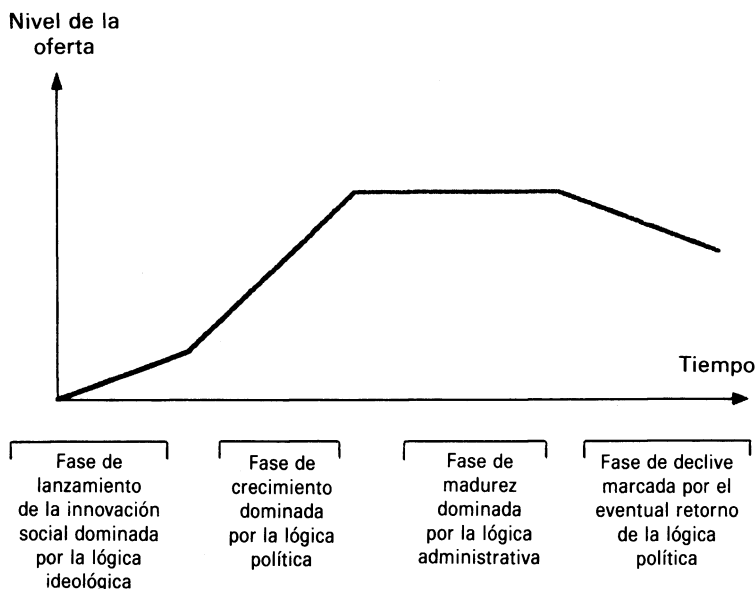
b) *El ciclo de la vida del producto administrativo*

De forma evidente, los servicios colectivos son dirigidos por medio de estructuras administrativas tradicionales. La cuestión, por tanto, de nuevo consiste en situar lo que podría, o debería, ser el lugar del lenguaje de la Dirección. El examen de los procesos de decisión nos muestra que dos lógicas presiden

(118) BOURGEOIS, Marimbert: Informes HEC no publicados.

(119) Véase, por ejemplo, los trabajos de BOURDIEU, Pierre y PASERON, André: *Les héritiers*. Ed. de Minuit, 1964. Véase también, «Les pratiques culturelles des Français en 1974», en *La Documentation Française*.

actualmente el conjunto de procesos: la lógica política y la lógica administrativa. En el tiempo, se puede describir su parte respectiva por el esquema siguiente que representa el ciclo de la vida del producto o del servicio administrativo.



1.º *La fase de lanzamiento.*—Es la experimentación o innovación social en sentido amplio. Ella está dominada por una *lógica ideológica*. En tal momento se propondrá la creación de jardines de infancia, y en otros, la custodia en casa; en tal momento se preconizará la hospitalización de ciertas poblaciones, y en otros, su mantenimiento en el domicilio; en ciertos períodos, se preconizarán los grandes conjuntos, y en otros, las ciudades nuevas o la rehabilitación del centro de las ciudades, etc. En cada fase de la elaboración ideológica participan los especialistas de la producción de cada materia, los investigadores en Ciencias Humanas, los grupos políticos o bien los grupos sociales (asociaciones, experimentación por grupos marginales en el seno de la estructura social, etc.), administradores al acecho, para detectar las experiencias extranjeras (preferentemente

americanas o escandinavas), etc. La telemática viene muy bien para estos menesteres de nuestros días en la fase de lanzamiento.

2.^º *La fase de crecimiento.*—De esta búsqueda de ideas y experimentaciones, algunas emergen y se convierten en *temas políticos* (para retomar el vocabulario de la OCDE sobre los indicadores sociales, citado más arriba), en preocupaciones para el Gobierno. Así, las guarderías, que se han convertido en un tema político, hace unos años fueron prometidas en un cierto número en provincias. Esta voluntad política se traduce entonces en una inversión acelerada y, en su momento, en un crecimiento rápido del servicio colectivo en cuestión. Se puede pensar que la telemática va también a entrar pronto en esta fase de crecimiento.

3.^º *La fase de madurez.*—Una de las características de los temas políticos es que sólo puede haber unos pocos a la vez, al estar limitado su número por el número de ideas que los «mass-media» pueden tratar simultáneamente. Las leyes de la comunicación de masas están ahí para recordarnos que este número debe ser corto, para que la comunicación sea eficaz. Al no poder coexistir demasiado tiempo las «preocupaciones» políticas, se suceden y dejan la gestión de los servicios así creados a la Administración. Por lo tanto, la *lógica administrativa* va a dominar esta fase, mientras que la lógica administrativa sólo se hace sentir en intervenciones desperdigadas y puntuales.

4.^º *La caída.*—Lo que la lógica administrativa no consigue dominar, es la adaptación constante a las nuevas condiciones. De hecho, el servicio público corre el riesgo de vivir de forma rutinaria hasta que su obsolescencia, o algún accidente, viene a convertirlo de nuevo en tema político. La gestión por la crisis es la que hace pasar de la lógica administrativa a la lógica política. Cómo mejorar el servicio, cómo adaptarlo o cómo desembarazarse de él: la política es la única que puede tener la respuesta; ahora bien, como ésta no puede movilizarse sobre todos los temas a la vez, intervendrá con frecuencia demasiado tarde, cuando ya la degradación del servicio haya llegado a una situación preocupante.

Según este análisis, se ve que la lógica gerencial debe sustituir parcialmente a la lógica administrativa tradicional, a fin de adaptar de forma continua el servicio público que la política ha dejado en manos de la Administración. Por lo demás, es una virtud del análisis de sistemas centrar la atención sobre el *feed back* negativo que proviene del entorno, y por ello, permitir la adaptación al cambio.

c) *La fijación de precios*

El principio de funcionamiento de los servicios públicos administrativos es la gratuidad o, más exactamente, el pago indirecto a través del impuesto. El principio de la Hacienda Pública, que excluye la afectación de los recursos, expresa el carácter menos económico que político de los servicios públicos.

Desde el punto de vista del análisis del marketing de la distribución de los servicios públicos, se puede analizar el precio como un freno al uso de estas prestaciones, e igualmente, considerar ciertos frenos al uso de los servicios, como un precio a pagar. Poner las bibliotecas municipales en el último piso de la alcaldía es hacer pagar el precio de la cultura: ¿no está destinada a la futura meritocracia lograda con la instrucción pública? Se podrían analizar numerosos casos de racionamientos de este tipo. Así, tal servicio de información estática en un ministerio evita hacer demasiada publicidad de sus productos ante el temor de verse sumergido en numerosas demandas y no poder atenderlas con los medios existentes. Para acceder al servicio, será necesario hacer el esfuerzo de buscarlo. Tal enfoque, contrario al espíritu de una buena relación Administración-administrado, sólo puede ser modificado aumentando los créditos globales del servicio, o permitiéndole cubrir sus costes a través de una tasa. La existencia de tarifas públicas no es, por otra parte, rara en la Administración, se trate de la entrada a los museos, de la hospitalización, de la venta de obras de La Documentation Française, de ciertas actividades de los hogares juveniles y de la cultura, etc. Vamos a considerar la finalidad de tal tarificación de las actividades que son la mayor parte de las veces «deficitarias». En numerosos casos, la tarificación no cubre, en realidad, nada más que el 5 o el 10 por 100 de los costes.

El primer objetivo en el que se puede pensar, es la cobertura de una parte de los costes del servicio, es decir, *la búsqueda del equilibrio financiero* (120). En ciertos casos, puede tratarse de una necesidad para la supervivencia del servicio. En este sentido, las casas de la juventud y de la cultura son dirigidas por asociaciones que logran hacerlas funcionar gracias a las cotizaciones de los afiliados y al pago de espectáculos y prestaciones que complementan una subvención muy limitada.

En otros casos, se tratará de la manifestación de un cierto grado de *autonomía frente a los decisores públicos*. Recaudar recursos directamente, lo hemos visto, es obtener una legitimidad igual al importe de los ingresos. Esta suma puede ser simbólica en relación con el presupuesto global de la Administración considerada, pero podrá jugar el papel de un indicador de eficacia. Tal organización que vende prestaciones al público se agarrará a ellas, aunque esto signifique sólo un pequeño porcentaje de su presupuesto (aunque sólo sea el 1 por 100). La tarificación de un servicio al público a su coste marginal podrá servir a este fin. El segundo objetivo que se puede perseguir con una tarificación pública es la realización de *transferencias de costes* entre el Estado y otras colectividades. Así, los Servicios Deportivos Urbanos alquilan sus servicios al Ministerio de Educación Nacional y al Ministerio de la Juventud y de Deportes. También, de forma todavía más esencial, la tarificación hospitalaria permite definir la financiación de los hospitales por Seguridad Social (121).

El tercer objetivo, que se puede perseguir, es *la búsqueda del óptimo económico*. Sin estar tarificados, los recursos económicos corren el riesgo de ser malgastados. La tarificación del agua aplicada por las agencias de las cuencas hidrográficas tiene por objeto evitar malgastar este recurso que se ha vuelto escaso, evitar la polución inútil y financiar las instalaciones de depuración. Las fábricas, las ciudades son, por lo tanto, obligadas a internalizar los costes correspondientes a sus deterioros. Esta tarificación

(120) Véase BUZELAY, André: *Verité des prix et de services publics*, LGDJ, 1971.

(121) La discusión actual sobre la atribución de un presupuesto global a un hospital planteará los problemas de tarificación cualquier otro día.

se realiza en el marco de cada cuenca hidrográfica y se negocia con los agentes económicos directamente responsables de la polución.

Esta misma preocupación de evitar el despilfarro lleva a tarifar ciertos documentos escritos difundidos entre el público. En una carta dirigida a la Comisión de Coordinación de la Documentación Administrativa, encargada de estudiar el acceso del público a los documentos administrativos, Jacques Chirac, entonces Primer Ministro, indicaba: «... me doy cuenta de que, según su informe, más de la mitad de los títulos editados por las Administraciones son objeto de difusión gratuita. Se plantea, en este caso, la delicada cuestión de las listas de los destinatarios. Una difusión demasiado amplia presenta, en efecto, el doble inconveniente de ser costosa y de devaluar la publicación en el ánimo de destinatarios mal elegidos. Por ello, pido a la Comisión, para la elaboración por mis servicios de una circular a los ministros sobre este punto, que tengan a bien indicarme las medidas que permitirían filtrar mejor los públicos a los que dirigirse y eliminar las distribuciones inútiles, y por esta razón, molestas». La gratuidad de los documentos escritos es peligrosa económicamente, porque es posible y poco costoso en dinero y en tiempo, pedirlos y no leerlos, así se pueden generar despilfarros masivos de recursos. La carta del Primer Ministro suscita una segmentación del público: existen aquellos para quienes el documento tiene valor por su contenido y aquellos para quienes sólo podría tener valor por su coste. Esto conduce directamente a considerar dos aspectos de la fijación de precios a partir de la demanda: el racionamiento del bien y la significación simbólica del pago. Un objetivo evidente de una tarificación es el de *racionar un bien* o un servicio *actuando sobre su demanda*. Sin duda, el precio del agua hará que las industrias busquen procesos menos contaminantes. Sucede lo mismo que si el Estado, en el marco de una política de estímulo, ofrece primas (primas de descentralización), o incluso firma convenios de carácter contractual (por ejemplo, para la mejora del hábitat antiguo en el marco de la ayuda personalizada a la vivienda) (122). En estos casos, los importes fijados por la Ley tendrán una

(122) Este ejemplo se tratará con más detalle en la p. 276.

eficacia que será función directa del comportamiento de los administrados. En realidad, sucederá, si el estímulo a emplear, o a contratar, se revela insuficiente, que las tarifas serán modificadas. En este caso, la demanda, y a través de ella, la competencia (para la actividad o los recursos económicos del administrado) será la determinante del precio.

Para terminar, el último objetivo perseguido por una tarificación pública tiene *una función simbólica*. Dos aspectos de esta función deben ser considerados: por una parte, el precio prestigia al servicio público, por otra parte, el precio simboliza el grado de socialización del servicio público. En numerosos casos, se encuentran tarifas cuya relación con los costes de producción es muy reducida. El precio sirve, entonces, para prestigiar al servicio público: en efecto, se puede comprobar que, con frecuencia, lo que no se paga corre el riesgo de no ser respetado... apreciado. El precio provoca una participación activa del ciudadano en el consumo del servicio público. Desde este punto de vista, la parte del coste del servicio pagada directamente puede ser considerada como una medida del grado de socialización del servicio social. Señalamos, sin embargo, que para medir esta socialización, hay que tener también en cuenta la concesión a personas de ayudas financieras ligadas a un uso específico (ayuda personalizada para vivienda, sistema de subvención para la financiación personalizada de estudios, etc.) (123).

Todas estas lógicas (equilibrio financiero, óptimo económico, racionamiento o estímulo de la demanda, simbolismo) no tienen por qué llevar a la misma tarificación. La fijación de los precios públicos es, pues, el resultado de un compromiso entre diversas formas de legitimación del servicio público: es, por tanto, de esencia política. Sin embargo, el análisis de la fijación del precio según las categorías que acabamos de señalar debería permitir una mejor relación entre los objetivos perseguidos y los medios

(123) Desde el punto de vista de la socialización del Servicio Público, se puede distinguir la oferta de servicios gratuitos, la oferta de ayudas financieras con destino específico, la oferta de «cheques» o *vouchers* «que significan una especie de moneda especializada para un tipo de producto (por ejemplo, los abonos de comedor), la oferta de ayuda financiera no especializada, y por último, la ausencia de cualquier ayuda pública.

utilizados, evitando así la consolidación de tarifas incoherentes (124).

d) *La política de comunicación*

Cuanto más se define un producto, tanto más la política de comunicación tendrá un objetivo funcional al integrarse, en la política de la Administración, con los otros componentes del «marketing-mix». Numerosos ejemplos muestran que la Administración racionaliza a través de la ausencia de comunicación. En esta línea François Bloch Lainé (125) afirmaba: «las atribuciones de fondos favorecen a los iniciados, a los más antiguos beneficiarios de los subsidios renovados, ya que conocen los dédalos de la Administración, pero que no son necesariamente los más activos ni los más innovadores». Esta práctica no es propia de Francia. En este sentido, el Protector de los Ciudadanos de Quebec indicaba en su Informe Anual que, aunque poco conocido del público, había ya un número de demandas que utilizaban ampliamente sus medios humanos. Por eso, una política de comunicación necesariamente deberá tener en cuenta la capacidad de proporcionar el servicio propuesto. En lo esencial, sin embargo, el contenido de la comunicación no será muy diferente de la que se ha expuesto en la sección relativa al marketing de la caja negra, o a la que se utiliza en la gestión de los servicios públicos industriales y comerciales hacia los que nos vamos a dirigir ahora.

3. LOS SERVICIOS PÚBLICOS INDUSTRIALES Y COMERCIALES

Los servicios públicos industriales y comerciales, tales como Correos y Telecomunicaciones, las Empresas Públicas, tales como EDF, la RATP, la SNCF, se caracterizan por ser prestadores de productos o servicios bien determinados. La gestión del marketing puede, pues, desde un punto de vista puramente técnico, aplicarse de forma parecida a como lo hace la empresa

(124) Señalamos también la propuesta de Gabriel Ardant en la «Technique de l'Etat» (1954), según la cual el Estado, al comprar sus propios servicios, debía entregarse a una verdadera «Competencia en el papel».

(125) En la revista *Synchro* de la UNIREG, Fédération Nationale des Maisons de Jeunes et de la Culture.

privada. Algunas de estas organizaciones son originarias, además, del sector privado. Al vender un producto, saben de pagos directos y de tarificación, disponen de redes de distribución, concebidas como tales, y utilizan la comunicación. Cada elemento del «marketing-mix» puede ser, por tanto, fácilmente identificado.

Sin embargo, al pertenecer al Sector Público y provenir su legitimidad de su naturaleza de servicio público, los métodos propios de la empresa privada les eran extraños. El servicio público era definido por la política que también establecía las normas de tarificación y de subvención. La Empresa Pública tenía, entonces, como tarea esencial, producir un servicio que tenía las características admitidas en la tarifa establecida. Estas normas de producción podían ser a la vez rigurosas (entrega de una proporción importante del correo al día siguiente de su envío, puntualidad legendaria de los trenes, etc.) y corresponder a una cierta definición de las necesidades del público. La legitimidad de este funcionamiento se iba a encontrar, como hemos visto en el primer capítulo, con las mismas objeciones que el Sector Público en general. Controlar el Estado no es suficiente para estar legitimado. Las causas inmediatas de las dificultades se traducían en un déficit creciente de las Empresas Públicas. Las necesidades enormes de financiación de ciertos sectores (electricidad de origen nuclear, telecomunicaciones por teléfono) tenían también su parte en la exigencia redoblada de eficacia en la gestión. El Informe NORA iba a marcar esta nueva orientación y el «giro comercial» de las Empresas Públicas iba a ser una de sus primeras manifestaciones.

La aplicación de las técnicas del marketing planteaba el problema, encontrado a lo largo de todo este capítulo, de la relación entre servicio público y conocimiento del mercado. Ello formaba parte de los debates ideológicos y políticos, por una parte, y de los conflictos organizativos, por otra. Dos estados de ánimo parecían estar en pugna en las organizaciones afectadas, pugna que recuerda la que ha enfrentado en la empresa al productor y al vendedor. Después de haber considerado las características singulares del marketing de estas organizaciones para cada uno de sus componentes (el producto, la comunicación, el precio y la distribución) vamos a recordar la forma en que las

estructuras del marketing han terminado por imponerse en el seno de cada una de ellas.

a) *El producto*

Dos cuestiones van a retener nuestra atención: la primera, ver cómo el análisis del marketing puede aportar elementos útiles para la concepción del servicio público, la segunda, examinar la forma en que se articulan el marketing del producto y el marketing de la relación.

1.º *La aportación del marketing a la concepción de los productos*

Ejemplo 1: En una sociedad que evoluciona, sólo el estudio del mercado hace posible la adaptación del producto al servicio público. Así, por ejemplo, la RATP se ha visto obligada a modificar su concepción del metro. El medio de transporte cuyo funcionamiento racionalizaba por medio de la informatización del control de entrada se encuentra enfrentado, a la vez, a la competencia de los transportes individuales, a la elevación del nivel de vida de los ciudadanos y al aumento de la violencia urbana. Para que el metro no sea abandonado por todos aquellos que lo pueden evitar (lo que conduce, entonces, al fenómeno analizado por Hirschman) (126), hacía falta aumentar el confort de los trenes, pero, sobre todo, hacía falta concebir el metro como un lugar de la vida social. Para evitar crear un desierto abierto a la violencia, se han abierto tiendas, los músicos son aceptados oficialmente, se han organizado animaciones. Cualquiera que sea la dificultad de la tarea, ésta sólo es posible gracias a la utilización de las técnicas de comunicación asociadas a una concepción del producto salida del estudio psicosociológico del público.

Ejemplo 2: Correos ha establecido el paquete postal estándar. Este enfoque tiene en cuenta una evidente salida lógica, que todo expedidor de un paquete tiene que prepararlo. Al satisfacer

(126) Véase, anteriormente, capítulo 3, 1.ª parte, p. 124.

esta necesidad, Correos consolida su servicio, presta un servicio nuevo al público y se dota de recursos económicos suplementarios. Recordamos que el monopolio del correo sólo se refiere a las cartas. Para todo el resto, existe un contexto competitivo del que debe tomar nota. Su monopolio está, por otra parte, parcialmente amenazado desde su interior, al tender las técnicas de telecomunicación a sustituir el envío de cartas. Además del teléfono, que ha destruido parcialmente el arte de escribir cartas, la telecopia, el videotexto, la teleconferencia, etc., vienen a poner en cuestión el producto «carta», al satisfacer la misma necesidad «comunicación».

Ejemplo 3: El desarrollo de estos nuevos medios de telecomunicación se sitúa igualmente en un contexto competitivo, donde se enfrentan una Administración (las telecomunicaciones, que experimentan la telemática en la ciudad de Vélizy), una Empresa Pública (Télé Diffusion de France, que está experimentando un sistema semejante en Rennes), y una empresa privada (Rank Xerox, que está desarrollando un proyecto análogo en el ayuntamiento de Mimizan).

Ejemplo 4: La SNCF, como todos los transportistas, orienta su política analizando su producto menos en términos de características técnicas que de necesidad a satisfacer. Enfrentada a la competencia del avión y de la carretera, se están ofreciendo horarios adaptados a los diversos tipos de viaje (negocios, turismo, etc.). Así el «Occitan» hace posible la llegada a Toulouse después de una noche de sueño, compitiendo con Air-Inter, que por ello anuncia en la prensa «un nuevo tren para ir a cenar a Amsterdam», y por eso mismo, el «Cevenol» se anuncia como la oportunidad de descubrir l'Auvergne y las Cévennes.

b) *Relación entre marketing de producto y marketing de la relación*

Junto a estos desarrollos dirigidos a satisfacer las necesidades del público, se están creando prestaciones destinadas a evitar la degradación de los servicios públicos. Clausura de líneas secun-

darias de la SNCF, paradas más frecuentes (127), plazos en el correo (128) son ejemplos de esta evolución (129).

No es sorprendente que las grandes organizaciones públicas no puedan mediatizar sus relaciones con el público a través del producto mejor que las organizaciones privadas. Asociaciones de usuarios (tal como la AFUTT en las telecomunicaciones) se interponen entre el público y los servicios públicos, como las asociaciones de consumidores lo hacen en el sector privado. Además «¿Qué elegir?» ha chequeado también al Servicio de Correos. Sería un error creer que importar las técnicas del marketing consiste sólo en ocuparse de los propios productos. Es necesario ocuparse igualmente de la relación y, en particular, de la relación a largo plazo. Las dificultades derivadas de la crisis económica para la campaña de la EDF, «todo eléctrico», demuestran que *el marketing debe integrarse en una estrategia a largo plazo, desde la óptica de la relación con el público*. Ahora bien, en esta estrategia, ser un servicio público es una baza determinante, que ha sido, a veces, menospreciada en los comienzos del marketing en las Empresas públicas. El marketing de la Empresa pública tiene, como primer objetivo, la legitimidad, cuyo eje esencial sigue siendo el servicio público (eje, que ciertas empresas privadas intentan de apropiárselo también, como hemos visto en el capítulo III con Gaumont y Rhône-Poulenc, por ejemplo). Este es el punto de vista que expresa René Souchart, responsable de la acción comercial en la Dirección General de Correos: «Cuando Correos entra en competencia con otros prestadores de servicios, debemos afirmar nuestro conocimiento del público. Esto es la política comercial: este término se ha confundido con el de “comercio”. Ahora bien, una política mercantil choca con la razón de ser del servicio público. Habría que hablar, mejor, de política de relaciones con el cliente.»

(127) Véase *Le Monde* de 18 de diciembre de 1978: «Los viajeros suben en fila».

(128) Véase *Le Monde* de los días 22, 23 y 24 de enero: «Correos en plazo».

(129) Las dificultades halladas por la SNCF en la instauración del estampillado de billetes demuestran igualmente que todo cambio de los hábitos del público exige una acción de marketing muy elaborada.

1.^o *La comunicación*.—Esta doble orientación marketing de producto-marketing de la relación se manifiesta de forma particularmente clara en la relación publicitaria.

En la primera fase introducción del marketing del servicio público, que se extiende desde el Informe NORA hasta la crisis del petróleo, la publicidad trataba fundamentalmente de la promoción del producto. El ejemplo más conocido es, sin duda, la campaña «todo eléctrico» de Electricité de France, dirigida, a la vez, a los promotores inmobiliarios, a arquitectos, para que incluyesen la calefacción eléctrica en sus programas, y al gran público con una campaña sobre las ventajas de la calefacción eléctrica (ausencia de ruido, de suciedad y de riesgo, precios especiales para la acumulación nocturna de energía, coste global competitivo, mediante el aislamiento término adecuado...), así como sobre los diversos usos de la energía.

Se produce la crisis, de 1973 y coge a contrapié esta estrategia. Rápidamente estos temas son abandonados para dedicarse al ahorro de energía. De hecho, EDF debe hacer frente a problemas de relación con el público; a causa del tendido de líneas de alta tensión a través de paisajes (130); a causa de las dificultades en la implantación de centrales nucleares; a causa de la avería de diciembre de 1978 que obligó a EDR a avisar a los franceses de que consumían demasiada corriente. *France-Soir* titula con el Presidente de EDF, Michel Boiteux, aconsejando al público «apagar las bombillas que lucen inútilmente durante las horas punta» (131). La avería del 15 de diciembre de 1978, a las 8,27 horas, es, sin duda, una de las ilustraciones más evidentes del efecto (inmediato, en todos los sentidos del término) de la acción de la empresa sobre su entorno y de la necesidad de dirigir esta relación. Esta nueva orientación se traduce en el desarrollo de campañas institucionales asociando el tema de la relación existentes entre los hombres y el ahorro de energía.

Del lado del ahorro de energía, el teléfono se ofrece como un medio radical de economizar en los transportes, la SNCF manifiesta a los industriales: «para sus transportes de mercancías,

(130) Véase «Alta tensión en el Hexágono». *Le Monde*, 11-12 de mayo de 1979.

(131) *France Soir*, 8 de enero de 1979.

la máquina de economizar energía existe, es el tren; empresarios, utilízalo el tren»; la EDF participa en el esfuerzo de moderación del consumo como forma de poder continuar atendiendo una demanda excesiva.

Del lado de la humanización de las grandes organizaciones, nos encontramos con el correo, que recuerda que detrás del sello de correos hay 3.000.000 de personas, y cuyo eslogan «en su vida, el correo». P. et T. recuerdan que la rivalidad entre correos y telecomunicaciones es una «emulación» tradicional que beneficia a todos, porque P. et T. son «hombres que unen hombres». En cuanto a EDF, su eslogan viene a unirse a los precedentes, ya que EDF «son hombres al servicio de los hombres».

Si los avatares de la creación publicitaria producen una aproximación tan evidente, es porque, sin duda, la intención estratégica de la legitimación está presente de forma similar en todos estos organismos (132).

Que el marketing de la relación es también un marketing de la caja negra se ve confirmado por el cartel de EDF que plantea la cuestión: «¿Sabe usted lo que hay detrás de su toma de corriente?», y que se dedica a dar algunas informaciones, bajo la forma de tira de dibujos, para mostrar las 100.000 personas que trabajan en EDF, los millones de kilómetros de cables, el mantenimiento de las líneas, la reparación de averías en todo momento, el control permanente, los controles del gran centro de regulación de la producción, la atención y consejo al cliente y los esfuerzos de investigación. Con ello, se ha dado un contenido al eslogan «hombres al servicio de hombres».

c) *El precio*

Ejemplo 1: En el terreno de los precios, las Empresas Públicas se encuentran en una situación particular, por el control tan estrecho del Estado, que es el único que puede aprobar las modificaciones de tarifas. Esto no impide proponer para su aprobación sistemas inteligentes y afinados de tarificación al coste

(132) Señalamos también a Correos, quienes, al verse criticados por estar menos mecanizados que Telecomunicaciones, responden con el anuncio del número de empleos creados en el año, mensaje cuyo impacto debe ser importante en estos tiempos de paro.

marginal, y EDF y sus servicios económicos, son famosos por la creatividad de que han hecho gala en este terreno. Toda tarificación diferenciada supone una segmentación de la demanda y por tanto no es totalmente extraña a la gestión de marketing. Se han puesto en práctica sistemas de rebajas para estimular el consumo nocturno. Al permitir limitar las puntas, los sistemas de acumulación han sido favorecidos por medio de tarifas estimulantes. Que tienda a desarrollarse una punta de consumo nocturno, demuestra la relación, necesariamente estrecha, entre tarificación y comportamiento.

Ejemplo 2: Correos ha realizado una segmentación similar de la demanda, que propone una doble tarifa para las cartas: correo urgente y correo ordinario.

Ejemplo 3: La SNCF ha obtenido una cierta libertad en la fijación de sus precios, y la aprovecha para ofrecer a los ancianos una rebaja del 50 por 100 en los trenes que circulan en las horas bajas (estas horas se acomodan particularmente bien a los retirados que no están sometidos a los horarios de trabajo), y a las parejas y a las familias rebajas muy importantes (lo que debería permitir la competencia con el automóvil, al hacerse competitivo su precio cuando se trata de desplazamientos en grupo).

Ejemplo 4: La fijación de precios puede entrar directamente en la lógica de la legitimación. Así EDF (133) lanzó la idea de hacer pagar más caro a las regiones que rechazan lo nuclear. Esta propuesta, que ha suscitado numerosas protestas, ha quedado por el momento sólo en proyecto. Sin embargo, es interesante, porque en ella apunta una dimensión muy original de la tarificación: una especie de gravamen al derecho de las regiones a rechazar la opción tecnológica nacional.

d) *La distribución*

Todas las Empresas Públicas y los servicios industriales y comerciales han conocido una mejora muy importante en la distribución del servicio y en la atención al público.

(133) *Le Monde* de 30 de junio de 1979.

Ejemplo 1: La creación de las tiendas de Telecomunicaciones para promover los servicios de la Dirección de Telecomunicaciones.

Ejemplo 2: La utilización de la informática en tiempo real ha introducido una revolución en las reservas de la SNCF y en la atención de la EDF-GDF, etc.

Ejemplo 3: El análisis del marketing de Correos demuestra que uno de los recursos de marketing, esencial para esta organización, es su red de distribución. De ello, se han extraído numerosas consecuencias. Por una parte, se ha pensado en difundir a través de esta red numerosos productos, como se hace a través de los bancos. Por otra parte, en las zonas rurales, Correos parece, con frecuencia, el último bastión de la presencia de la Administración Central y... de actividad de la vida pública. Por eso, se ha tenido la idea de transformar estos establecimientos en oficinas administrativas polivalentes, para numerosas actividades que pueden realizarse sin tener que salir del pueblo.

e) *La organización*

Estos elementos de una estrategia de marketing supone, para su puesta en juego, el desarrollo de estructuras adecuadas. La SNCF ha creado un servicio de marketing, adjunto a las grandes direcciones tradicionales, como son las del transporte y del equipo, por ejemplo. Situado en posición funcional, los responsables de los productos o de los mercados deben tratar de poner en marcha una lógica nueva diferente de ferroviario tradicional. El ascenso del jefe de este servicio a una de las grandes direcciones de la Sociedad Nacional señala, sin duda, el avance del espíritu del marketing en su seno. También Correos ha desarrollado progresivamente una estructura de marketing, con directores a nivel de cada región. Por último, la Dirección de Distribución de la EDF ha asumido la responsabilidad de dirigir, de forma más racional, las relaciones con los usuarios. Hay que resaltar que, en todos los casos, a pesar de las reticencias y de las resistencias más viejas y más nuevas de la producción, el enfoque marketing ha logrado inscribirse de forma eficaz en las estructuras de estas empresas.

Sección 4.^a Los otros enfoques de la relación Administración-administrado

El marketing es un enfoque tecnocrático de mejora de la relación Administración-administrado. También otros enfoques, más jurídicos o más políticos, se están desarrollando: se trata de la contractualización, de la mediación, de la negociación, de la participación y de las asociaciones. Cada uno de estos ámbitos representa un intento de legitimar la actuación pública.

1. LA CONTRACTUALIZACIÓN

Un primer enfoque consiste en hacer «como si» la relación Administración-administrado pudiera moldearse en el marco de la relación jurídica liberal por excelencia: el contrato. De esta forma, se producirían simbólicamente en el Sector Público actos privados decididos de forma autónoma y a la vista de ventajas particulares, actos que de otra forma habrían debido ser impuestos a los individuos y a las instituciones externas en nombre del interés general.

Los ejemplos son numerosos, desde los acuerdos fiscales (se conceden desgravaciones como contrapartida de compromisos en materia económica), la política contractual en materia de los precios aplicados por las empresas, las actas culturales firmadas con las ciudades, los contratos de ciudad moderna, los contratos de país, hasta los convenios con los médicos.

Se resalta la importancia de estos procedimientos en el terreno del urbanismo, ámbito donde la legitimidad de los asaltos al derecho de propiedad es centro de una contestación particularmente viva. En el contrato, la Administración encuentra un buen medio de hacer ejecutar una política por personas privadas, en contrapartida de ciertas ventajas concedidas con relación al Derecho Común.

Los conceptos de ayuda y de incentivos encuentran de esta manera una forma jurídica adecuada para garantizar la adaptación a las circunstancias particulares y, de ello, la adhesión del público a las finalidades de la Administración. Con ocasión de la discusión de la Ley sobre la ayuda personalizada para la vivienda

(APL) (134), Barrot, secretario de Estado para la Vivienda, declaraba: «el régimen de convenios puede presentarse como una tercera vía entre la libertad y la reglamentación restrictiva».

Sin embargo, el gestor no puede evitar razonar así: si se trata de verdaderos contratos, la Administración no los sabe gestionar en el marco de su forma de funcionamiento tradicional. Por una parte, porque para la autoridad jerárquica que delega la firma, con muchas y muy fuertes restricciones y prescripciones, la noción de contrato supone una fuerte desconcentración y, por otra parte, porque esta desconcentración supone procedimientos de control que no son todavía familiares en la Administración (control *a posteriori* sobre los resultados y control *a priori* a través de la formación), y por último, porque la noción de contrato supone una política activa de relaciones públicas (información, atención) y de definición de la oferta en función de los deseos del público (estudio de mercado, fijación de un precio, etc.). La Ley sobre la APL y el Decreto de 4 de octubre de 1977 fijan las ventajas concedidas a los arrendadores privados, propietarios que aceptan por contrato mejorar las viviendas que ellos alquilan. Se trata de subvenciones aumentadas por la mejora del hábitat, de una animación de los alquileres y de una promesa de dejar el alquiler libre después del período del contrato (135). El Decreto contiene en un Anexo un convenio-tipo, lo que demuestra hasta la evidencia que se trata de un contrato de adhesión donde los «espacios en blanco» son escasos. Después se precisará en circulares la forma en que estos espacios en blanco pueden rellenarse y de esta forma el procedimiento contractual se acerca extrañamente al procedimiento reglamentario» (136). Claudius Petit, en el debate antes citado, predijo «los convenios serán muy pesados de gestionar y la tentación de la Administración de controlarlo todo, hace correr el riesgo de vernos arrastrados a un perfeccionismo en la

(134) Ley de 3 de enero de 1977.

(135) Se puede compensar la subida del alquiler con la APL, en función de los recursos del inquilino.

(136) Señalamos que esta situación se produce en ciertos sectores, tales como los Seguros y la Banca. Del Reglamento al contrato, paso a paso, hay un *continuum*. La práctica de los contratos tipo en las relaciones de Derecho Privado significa una especie de reglamentación de estos contratos.

redacción de los textos que amenazaría con formar una especie de grillete que ahogará las iniciativas» (137).

Tal como existen, sin embargo, los contratos están lejos de dejar de tener consecuencias sobre los procedimientos administrativos:

1) Porque hay que convencer a los eventuales contratantes de que todos los elementos del marketing tienen una utilidad: definición del producto, precio, comunicación, distribución.

2) Al incorporar pequeñas diferencias, son más difíciles de controlar con los textos reglamentarios clásicos.

3) Porque su naturaleza jurídica es incierta (138).

En efecto, la Ley de 3 de enero de 1977 prevé, en su artículo 35, que «las respuestas sobre la aplicación de los convenios definidos en el presente título son competencia de los Tribunales ordinarios». Sin embargo, estos convenios son, en lo que se refiere a las condiciones de rescisión, considerados como contratos de Derecho Público. Pueden ser resueltos unilateralmente por el Estado.

Esta ambigüedad se ve duplicada porque en su parte «privada» este contrato está marcado por el poder de hecho del Estado. La significación de la sustracción al control administrativo de esta parte del contrato no podrá ser valorada por la jurisprudencia.

2. LA NEGOCIACIÓN

Subyacente al concepto de contractualización, está ya la noción de negociación. Esta aparece no solamente en la formalización de cada contrato, sino también en la fase preparatoria, en la que el procedimiento general es negociado con representantes de las diversas partes interesadas.

(137) BANCEL, Jean-Louis: *L'aide personnalisée au logement*, Rapport HEC, 1978.

(138) Indicamos que estos contratos se añalizan como la compra de un comportamiento destinado a la satisfacción del interés general. La proposición de M. BOITIEUX de hacer pagar un sobre-impuesto a quienes rechacen lo nuclear entra en esta misma lógica.

Esta tendencia a la negociación se encuentra en la práctica cotidiana de la Administración aunque no esté escrita en la Ley. Una norma uniforme inadaptada conduciría, si fuese aplicada sin precaución, a una crisis, desde el momento en que los administrados no pueden cumplir materialmente las exigencias de la Administración. El propio funcionamiento interno de la Administración conoce procedimientos informales que, como han indicado los sociólogos de la organización, existen necesariamente, al margen de las estructuras formales, y, a veces, en contra suya. La negociación existe, pues, desde que la norma existe. Sin embargo, en lo sucesivo, la complejidad de las normas, así como la diversidad de las circunstancias de la vida social, exige, que estas negociaciones estén institucionalizadas. Cada vez más se negocia la norma y, por ello, cada vez más la negociación debe convertirse en norma. Según Philippe Huet «la evolución de la sociedad tiende a hacer desaparecer los intermediarios tradicionales (de la Administración), por ejemplo, los notables y los poderes locales que hacían posible que una norma uniforme fuese aplicada con flexibilidad. Los enfrentamientos entre administrados y Administraciones tienden a multiplicarse. Con el fin de remediar esta nueva situación de hecho, convendría pasar de una Administración de mando, dotada de un potencial de coerción, a una Administración de negociación. En lo sucesivo, hay que negociar la norma administrativa con representantes cualificados de los administrados, a fin de satisfacer sus necesidades de información y de poder» (139). Citemos algunos ejemplos:

1) Las agencias de las cuencas hidrográficas negocian la asunción por los contaminadores de la carga económica de la polución del agua.

2) En una intervención sobre la relación entre el Fisco y la Administración, Jean-Jacques Philippe sugería desarrollar, paralelamente a la información al contribuyente, la concertación con él. Existen ya estructuras de consulta: las comisiones locales, ministeriales, nacionales. Tomemos como ejemplo la

(139) Expuesto en el desarrollo del Coloquio IFSA-CESA: «Nouvelles approches de la relation administration-administré». Jouy-en-Josas, 19 de noviembre de 1975. Resumen de la ENA, promoción de abril de 1978.

comisión ministerial formada por cuatro funcionarios y cuatro delegados de los contribuyentes (nombrados por las organizaciones profesionales). Ella gestiona un procedimiento contradictorio, en el que el contribuyente hace oír su punto de vista y jugar, en materia profesional, un papel que va más allá de la simple opinión: su decisión elimina la carga de la prueba.

3. LA MEDIACIÓN

Una primera forma de luchar contra la crisis de legitimidad del Sector Público es, pues, crear, por el Derecho, un nuevo tipo de acto privado que recuerda el concepto del contrato. Otra consiste en atacar de frente los reproches de que es objeto. Ahora bien, uno de los principales reproches formulados contra la Administración es el de que es burocrática, impersonal e inhumana. La respuesta a esto es la creación de una institución no burocrática, personal y humana: el mediador.

Creado en 1973, imitando la institución sueca del Ombudsman, la institución del mediador se caracteriza por sus procedimientos flexibles, libres de todo (formalismo, y enteramente orientados hacia la solución práctica (sin la restricción de la forma escrita) de problemas individuales. Interlocutor directo del administrado, el mediador halla su eficacia esencial en la forma en que llega a usar su autoridad moral ante las Administraciones.

Para desarrollar esta autoridad, se han abierto dos vías: la de las relaciones interpersonales con la Administración y la del recurso a la Prensa para señalar los abusos que se le han presentado (140). Esta última alternativa se pone en práctica, al menos una vez al año, con ocasión de la publicación del Informe del Mediador. Así *France-Soir* titulaba en primera página (141): «el mediador denuncia el calvario del administrado» y cita algu-

(140) El mediador puede: «fijar el diálogo con el administrado, rechazar la respuesta de la Administración, llegar hasta el Primer Ministro, formular una recomendación, publicarla, si no es atendida, presentar un informe especial al Presidente de la República, si, a pesar de todo lo anterior, no obtiene satisfacción». Así se expresaba Paul Ripoché, Delegado del Mediador, en el Coloquio IFSA-CESA de noviembre de 1979.

(141) 9 de mayo de 1979.

nas de las más sorprendentes de las 4.000 quejas que se han presentado.

El recurso al mediador viene a sustituir a los recursos de gracia ante las Administraciones, en la medida que las reclamaciones corrían el riesgo de ser «enterradas» por éstas. También sustituye en parte al recurso contencioso, cuya duración es tal, que desanima al administrado, sobre todo, en el caso del «pequeño contencioso».

Interlocutor directo del ciudadano, el mediador puede verse sometido a tal aluvión de demandas que corre el riesgo de... burocratizarse. Por ello, se utilizan varios métodos para reducir este riesgo: en Francia, se ha recurrido al filtrado por diputados y senadores, quienes encauzan las quejas. Otros países han recurrido a una relativa discreción y ausencia de publicidad, o a la multiplicación de mediadores especializados (142).

Para dar toda su significación a este papel de contestación de la Administración y utilizar con eficacia la información de que dispone, la mediación busca elaborar propuestas de reformas que permitirían hacer desaparecer categorías completas de quejas. Este proceso conduce a la elaboración de medidas de simplificación administrativa que se traducen en textos legales.

Esta actividad de simplificación ha adquirido una cierta dimensión en los Estados Unidos bajo la denominación de «desregulación». Se puede prever que este movimiento de suprimir textos demasiado complicados también se pondrá de moda, en una cierta medida, en Francia.

4. LA PARTICIPACIÓN

Otra forma de asegurar que la legitimidad de la actuación administrativa es hacer participar a los ciudadanos en las decisiones. Ya hemos encontrado este tipo de enfoque cuando hemos recordado la cooptación de ciudadanos americanos en las

(142) Este procedimiento recuerda inmediatamente uno de los sentidos de la mediación: ofrece al administrado un suministro de la tradicional solicitud de intervención de los notables locales. Esto viene a confirmar la hipótesis de M. Huet de que estos viejos «intermediarios» ya no desempeñan su papel de forma eficaz.

(143) Capítulo 1, 1.^a parte, p. 38.

instancias dirigentes de la Tennessee Valley Authority (TVA) (143). El análisis lleva a mostrar lo que se intercambia en tales procedimientos: para obtener mayor legitimidad, una Administración consistente en que se alteren algunos de sus objetivos.

La participación plantea la cuestión de la toma del poder en el seno de las instancias participativas. Esta cuestión se descompone a su vez en dos facetas: quién participa, y entre quiénes participan, quién domina. Las experiencias de participación (144) demuestran que, después de un período de entusiasmo, en el que toda una población puede participar en las asambleas generales, sólo queda un núcleo reducido de participantes activos que forman una especie de personal permanente, en el seno del cual se seleccionan las oficinas y las otras instancias de representación. Estas serán naturalmente objeto de luchas entre diversas tendencias, y suelen conducir a la toma del poder por una de las tendencias.

Así, la participación conduce a la activación de procesos esencialmente políticos, donde la representación de los ciudadanos ante los organismos de participación juega un papel determinante. La participación no puede, con frecuencia, poner directamente al ciudadano en relación con la administración; provoca, más bien, la aparición de cuerpos intermedios.

5. LAS ASOCIACIONES

El concepto de asociación recuerda una multitud abigarrada de organismos, cuyos estatutos han podido elegir la forma, poco exigente, de la Ley de 1901. Extraigamos algunos ejemplos significativos: la Asociación de Usuarios de las Telecomunicaciones (AFUTT), las Asociaciones para la Protección del Medio Ambiente, que se crean con ocasión (y contra) los proyectos de carreteras de la Administración, las Asociaciones Culturales, las Asociaciones de Acción Sanitaria y Social, etc. Cada vez más, la Administración debe aprender a vivir con estos ciudadanos

(144) Por ejemplo, en Italia donde una Ley impone la participación de los ciudadanos en el nivel de la gestión de los barrios, o en Francia, donde la participación de los padres de alumnos está organizada en el seno de las escuelas.

organizados... autoorganizados (145). Las asociaciones podrían significar el nacimiento de un nuevo sector entre el Público y el privado, al que se le denomina, a veces, el «sector de la economía social» (146) y, a veces, el «tercer sector». Sin embargo, la significación de este sector sólo puede captarse considerando la variedad de organizaciones que lo componen.

1.^o *Desde la perspectiva de los ámbitos de actuación.*—Desde el ocio al trabajo, de la salud a la cultura, ningún sector se ha visto libre de este fenómeno.

2.^o *Desde la perspectiva ideológica.*—Si se consideran, por ejemplo, las asociaciones interesadas en la suerte de los presos, se puede comprobar que reflejan la variedad de las ideologías que existen en el país, que van desde el CAP (Comité d'Action des Prisonniers) al grupo Légitime Defense, pasando por el GENEPI (Groupement Etudiant National d'Enseignement aux Personnes Incarcérées). Los primeros contestan a la institución carcelaria, los segundos la encuentran insuficientemente represiva, y los terceros tienen por objeto «colaborar en el esfuerzo público en favor de la reinserción social de las personas encarceladas a través del desarrollo de contactos directos entre los estudiantes de enseñanza superior y el mundo penitenciario» (147).

3.^o *Desde la perspectiva de su integración en la Administración.*—Se puede describir un «continuum» desde:

— La asociación creada espontáneamente fuera de la Administración para contestarla, por ejemplo, el CAP.

— La asociación creada espontáneamente fuera de la Administración para responder a una necesidad no satisfecha. Por ejemplo, al principio, las asociaciones de padres de niños minusválidos se reúnen para ofrecer lugares de alojamiento y de educación para sus hijos.

— La asociación semejante a la anterior, pero subvencionada. Al haber probado que responden a una necesidad, han solicitado

(145) MEISTER, Albert: *La participation dans les associations*, Editions Ouvrières, 1974.

(146) Véase artículo: este sector consta de asociaciones, cooperativas, mutuas, etc.

(147) LEBLOND, GUICHARD, COLONNA, ODIER, Informe HEC, 1979.

ayuda al Estado, quien la ha concedido, con controles cada vez más restrictivos.

— La asociación creada por la Administración, o la Ley, para gestionar un aspecto de un servicio público. Por ejemplo, la Ley de 3 de enero de 1977 creó el Conseil d'Architecture, d'Urbanisme et de l'Environnement (CAVE), que son asociaciones que tienen por misión «desarrollar la información, la sensibilidad y el espíritu del público en materia de arquitectura, urbanismo y medio ambiente». Las asociaciones se presentan como los «interlocutores naturales» de la actuación administrativa (148).

El «tercer sector» puede, en efecto, ser otro medio (junto al contrato) de desarrollo de la acción administrativa sometiéndola parcialmente, de esta forma, en parte, simbólica, en parte, real, a la legitimidad privada.

4.º *Desde la perspectiva de su relación con la estructura de los poderes.*—Para Holleux (149), el fenómeno asociativo expresa la «colectivización creciente de la opinión en todos los terrenos», prolifera, jugando a la vez «un papel ir formativo, de contrapoder, o siendo obligada a jugar, cada vez más, un papel en la gestión de ciertos servicios públicos». El análisis de las asociaciones, de su crecimiento, de la burocratización de las más dinámicas, plantea el problema de la irrupción de este nuevo poder. Otra hipótesis que podría formularse a este respecto es que las asociaciones se mostrarán menos fuente de nuevo poder que lugar de emergencia de nuevos notables que vendrán a sustituir a los anteriores: médicos, farmacéuticos, notarios, etc.

Pase lo que pase, el fenómeno asociativo que se creía anteriormente reservado al mundo anglosajón, y extraño al individualismo francés, se impone. Según Albert Meister (150), la participación en asociaciones está directamente relacionado con el grado de desarrollo económico, con la modernización y con el cambio social.

(148) ELKAÏN, Reine: *Les Conseils d'Architecture, d'Urbanisme et d'Environnement*, Informe HEC.

(149) «La relation administration-administré, quelque chose bouge». Jornada IFSA-CESA del 19 de noviembre de 1977: Reseña aparecida en la ENA, Promoción de abril de 1978.

(150) *Op. cit.*, p. 43.

COMUNICACION SOCIAL: EL SENTIDO CIVICO EXISTE, YO LO HE ENCONTRADO

El nivel medio de información del francés sobre las instituciones que gobiernan el país era, hace algunos años todavía, muy pobre. Numerosos son, desde entonces, los ministerios y las Administraciones que, alarmados por esta situación, han comenzado a desarrollar ante el ciudadano actuaciones destinadas a hacerles conocer y explicarles la actuación administrativa.

Nadie puede escapar hoy de la necesidad de comunicación. Las empresas privadas, comerciales, lo han entendido bien, y desde hace más de cincuenta años despliegan ante los consumidores recursos impresionantes de ingenio para «situar» sus productos, pero también para hacerles comprender sus estructuras y destacar la popularidad de sus dirigentes. Aunque en la Función Pública la movilización es más reciente, parece que no es menos profunda e irreversible.

Comprender para adherirse

El deseo de estar informado, incluso de ser seducido, existe ahora en cada ciudadano; y más que cualquier otro, el Estado debe comunicar. El individuo social tiene necesidad, hoy, de comprender para sumarse a las opciones que determinan el destino del país. La legitimidad del poder público ya no es un regalo que se justifica con una información administrativa austera, sino en una batalla diaria, y esta batalla es tanto más necesaria cuanto más oculta o lejana es la acción de las instituciones. Es más fácil para los franceses admitir y sostener

la existencia de un ministerio para la Salud, cuyas realizaciones son extremadamente concretas y tangibles, que aceptar, por ejemplo, un ministerio para los departamentos y territorios de Ultramar. Deseo del público de estar mejor informado, de comprender y de admitir. Ansia también de los mandatarios de la Función Pública de hacer conocer su institución y hacer comprender mejor su actuación por aquellos que pueden beneficiarse de ella: los ciudadanos. En los años ochenta, sin ser reconocidos, no se existe.

La palabra es el primer afectado

La información administrativa se manifiesta cualitativamente insuficiente. Pero cómo, de qué forma evaluarla. Ella se encuentra todos los días enfrentada con la publicidad comercial y sus principios probados de concisión, de síntesis, con sus «USP» (151), sus «promesas», sus «beneficios», sus modelos según el medio, su inevitable repetición y, sobre todo, su forma codificada inmutable, reconocible entre todas.

Que este modo de comunicación se acomoda mal a los temas y a los objetivos de la comunicación social es una evidencia para algunos publicitarios, un absurdo para otros. La controversia, que no es nueva, amenaza con continuar. En este intercambio, tan apasionante, y tan característico de ese mundo profesional, que es nuestro mundo, hay un gran olvidado, al que le solicitamos tanto y le damos tan poco, el ciudadano francés: él tiene, sin embargo, su opinión sobre la cuestión: nosotros lo hemos comprobado (152).

¿Para mí, o para los otros?

Antes que nada: la comunicación que emana del Estado tiene para el francés una fuerza de implicación que supera probablemente todo lo que los publicitarios y los anunciantes pueden imaginar. Dicho esto, parece que no hay para la opinión pública una comunicación del Estado, sino dos. Si ambas tienen en común que tratan de modificar los comportamientos individuales,

(151) U.S.P.: «Unique selling proposition».

(152) NF 14 ha encargado la elaboración en 1979 de un estudio cualitativo sobre los franceses y la comunicación del Estado.

ambas se distinguen por el objetivo que esta modificación del comportamiento persigue. En otras palabras, el francés recibe hoy del Estado dos tipos de mensajes: o bien, se le pide comportarse de forma diferente en su propio beneficio personal (hay que lavarse los dientes, fumar menos y ponerse el cinturón de seguridad), o bien, se le pide cambiar en beneficio de la colectividad (y se citan aquí las primeras campañas para el ahorro de energía). Contrariamente a lo que se podría pensar, el francés está lejos de adherirse masivamente al primer tipo de campaña para rechazar en bloque el segundo.

Yo fumo, yo no fumo

En efecto, las campañas que ponen por delante el beneficio individual pueden ser recibidas como una forma de injerencia inaceptable del Estado en la intimidad del ciudadano. Un mismo tipo de consejo podría ser aceptado por algunos, si el Estado se presentase, al difundirlo, como defensor de la colectividad (después de todo, es su papel), pero será plenamente rechazado, si sus consecuencias sólo afectan al individuo al que se dirigen. La postura extrema en esta visión de las cosas es la siguiente: si el Ministerio de la Salud me dice que al fumar mucho contribuyo al déficit de la Seguridad Social, o que ahumo a los otros, puedo admitir su intervención. Si me dice que es malo para mi salud, considero que esto no es cosa suya. Esta relación puede complicarse, además, por la intervención de factores más «institucionales» y menos psicológicos, a saber, el grado de confianza que cada uno tiene en las instituciones que las expresan.

El sentido cívico: manipular con precaución

¿Quiere decir esto que las campañas del Estado deberían apelar siempre al sentido cívico? Evidentemente, no. En principio, por causa de los temas sobre los que ellas tratan, que no se acomodan adecuadamente a ello. Después, porque existen individuos cuya forma de relación con la autoridad les permite percibir que se dirige a ellos en tanto que persona, pero no en cuanto ciudadano. Por último, porque las campañas de carácter colectivo pueden por ellas mismas encontrarse con cierto número de obstáculos.

Sobre todo, la conciencia colectiva misma. Si nuestro estudio ha permitido demostrar que existe más de lo que se pensaba, no se puede afirmar, sin embargo, que sea el caso de todos. Hay que decir que, verdaderamente nada se ha hecho en los últimos veinte años para despertarla. Se debe, incluso, subrayar el papel de la publicidad comercial, que ha tenido precisamente la influencia contraria, dando ejemplos de modelos de comportamiento individualizados y, con frecuencia, elitistas (uno puede preguntarse, por otra parte, sobre el uso de estas mismas técnicas para promover hoy día los comportamientos colectivos).

Consumidor, elector y ciudadano

Otra dificultad que encuentran este tipo de campañas: la complejidad de las ideas a comunicar y, en la opinión pública, la dificultad de abstracción con la que éstas topan. La dificultad de abstracción, cuando no se tiene en cuenta, favorece las actitudes de rechazo hacia estas campañas, las cuales, además, son percibidas como destinadas a los «otros», a la vez «intelectuales» e «idealistas». Aquí se percibe bien el doble riesgo que puede darse en este ámbito: desmovilización, en el mejor de los casos, agresividad, en el peor. Hay que comprender bien que las campañas de interés colectivo suponen una relación entre el Estado y el ciudadano que no parece que haya entrado todavía en las costumbres. La comunicación del Estado se sitúa hoy día formalmente entre la publicidad comercial y el discurso político, cuyas formas son bien conocidas y cuyos objetivos perfectamente claros. En estos dos casos, el consumidor y el elector conocen con gran precisión lo que se espera de ellos. Para el destinatario de la comunicación del Estado, esto no es tan evidente. Si bien hay campañas, en efecto, cuyos objetivos están muy claros para el anunciante público, para muchas otras, este trabajo está por hacer. Se debería conocer con mayor precisión lo que los poderes públicos esperan realmente, lo que ha presidido su decisión de hacer esta campaña, los objetivos concretos que ella persigue y, por último, cuánto tiempo persistirá esta voluntad. Porque el temor en todo este asunto, es ser víctima, es sólo sentirse movilizado, sin gran qué a plazo.

«Encuéntrenos un lenguaje digno de un ministerio», nos decía recientemente un alto funcionario. Ahora se capta mejor en qué puede consistir esa dignidad, si se admite que la dignidad es, ante todo, respeto al otro y a sus expectativas.

Cécilia MARECHAL

Codirectora de INF, Agencia de
Comunicación Social e Institucional

CAPITULO II

LA GESTION DE PERSONAL EN LA FUNCION PUBLICA

INTRODUCCIÓN

Abordamos en este capítulo y en el siguiente, dedicado al control de gestión, aspectos relevantes del funcionamiento interno de la organización. Pero más allá de este aspecto común (y vamos a ver más adelante hasta qué punto estos dos aspectos de la gestión dependen el uno del otro), la gestión del personal es el problema central del enfrentamiento entre Dirección y servicio público.

La gestión del personal es uno de los aspectos más críticos del funcionamiento de la Administración: ineficacia, irresponsabilidad, rechazo de la iniciativa personal y de las relaciones personalizadas, etc... La norma burocrática reina en el mundo que se oculta detrás de ella. Aún más, todo intento de reforma choca con dos obstáculos mayores: el Estatuto del Personal y las Normas Presupuestarias. De hecho, se puede decir que allí llega al paroxismo el conflicto entre el antiguo y el nuevo sistema de legitimidad.

En efecto, el Estatuto de la Función Pública expresa, naturalmente, el antiguo sistema de legitimidad de la Administración:

— La seguridad en el empleo garantiza la independencia de los funcionarios contra los intereses particulares. La selección por oposición y el ascenso por antigüedad garantizan principalmente la igualdad de todos ante los empleos administrativos, así como, que la relación entre mérito y empleo se considere, además, como un importante factor de movilidad social.

— El nivel de las retribuciones no directamente ligado a la productividad garantiza que el funcionamiento de la Administración estará motivado por la preocupación por el interés general y no por el atractivo de la ganancia.

— Por último, el carácter público de la organización administrativa ofrece a los ciudadanos el medio de controlar que estas garantías sean respetadas.

El modo de gestión del personal del sector privado puede ser opuesto punto por punto a las normas precedentes. Empleo y retribución son función de la «productividad». El estímulo económico o, más precisamente, la motivación por el dinero, es considerada como necesaria para la adhesión del empleado a los objetivos de la empresa y permite, en el sistema liberal clásico, el equilibrio entre la oferta y la demanda de trabajo. La selección se hace en consideración a la competencia técnica, sin criterio formal. Por último, si el mercado de trabajo supone una cierta publicidad de las condiciones de empleo (salario y definición del puesto) la organización interna de la empresa es esencialmente secreta y privada, dependiendo directamente de la autoridad del empresario.

Esta oposición se ha ido atenuando evidentemente a lo largo del tiempo. Al crecer, la empresa se ha burocratizado. El secreto y el ámbito en cuyo interior el patrono ejerce libremente su autoridad sobre el personal se han estrechado con la aparición y el desarrollo de un Derecho del Trabajo, tanto más compulsivo cuanto más aumenta la dimensión de la empresa: delegados del personal por encima de 10 asalariados, comité de la empresa a partir de 50, balance social a partir de 750 asalariados (cifra que será reducida a 300 en 1982), etc... La mensualización, que sustituye el trabajo a destajo o por tarea, atenúa el estímulo económico. Las grandes empresas seleccionan, cada vez con mayor frecuencia, en función de un nivel de estudios y según procedimientos normalizados que se corresponden con procedimientos burocráticos próximos a la oposición. Por último, muchas (y, a veces, ramas profesionales enteras, gracias a la firma de convenios colectivos) garantizan a sus asalariados una seguridad en el empleo importante y sistemas de jubilación comparables al de los funcionarios.

La gestión del personal en el Sector Público, que es a menudo presentada como uno de los principales obstáculos para la reforma administrativa, es abordada con frecuencia sólo desde el ángulo del Derecho. Este, en esencia, indica la forma normativa en que se respeta el principio de legitimidad en la Administración. Ahora bien, de igual forma que el sector privado no puede funcionar si no introduce progresivamente elementos surgidos del sistema de legitimidad público, el Sector Público no puede funcionar si no introduce elementos salidos del sistema de legitimidad privada. A la observación de esta ósmosis y a sus límites se dedica el presente capítulo. Con el fin de no perdernos en una infinidad de detalles (ya hemos visto qué difícil es definir el Sector Público), vamos a hablar casi exclusivamente de la Función Pública (Administraciones Centrales y servicios periféricos), dejando de lado las Empresas Públicas, las Empresas nacionales, las sociedades de economía mixta, etc... Esta opción permitirá acentuar, para claridad de la exposición, las oposiciones, al ser la Administración portadora de tradiciones muy antiguas y arraigadas. Por último, de todos los aspectos que puede comprender una gestión de personal, vamos a elegir tres, que corresponden, como hemos visto al principio de esta introducción, a los tres temas esenciales de una política de legitimación de la Función Pública:

- La selección y la formación.
- La retribución.
- Las relaciones jerárquicas y la motivación.

Sección 1.ª Selección y formación

«Un régimen muere cuando sólo elige a sus funcionarios entre sus partidarios.»

A. de TOCQUEVILLE

INTRODUCCIÓN

Hemos unido selección y formación porque estos dos problemas están relacionados. El Estado, como todo empleador, selecciona capacidades según modalidades que son función de

un sistema de formación, y después, remedia las lagunas de sus servidores. Nada puede congelarse en este ámbito, como lo demuestra una rápida descripción de la situación en Francia en el siglo XIX. Esta época incorpora la doble huella de una tradición que se remonta al Antiguo Régimen, y de las técnicas administrativas simples que corresponden a una misión muy reducida de los Poderes Públicos (mantenimiento del orden, respeto de la Ley).

Del Antiguo Régimen, la Administración hereda un sistema de selección basado en la confianza individual. «Allí se entra con presentación, el hijo con frecuencia es empleado por el padre» (153). «Hacía falta estar recomendado o protegido para ser supernumerario» (154). El mariscal Soult comenta en 1843: «Yo no he sido aprobado por Tribunal del examen... esta institución atentaría contra la autoridad ministerial que es la única competente para conceder admisiones» (155). La simplicidad de la mayor parte de las tareas administrativas que consistan, en buena parte, en trabajos de escritura, necesita más cuidado y dedicación que conocimientos. Una examen o una oposición eran bastante menos adecuados para juzgar la «capacidad administrativa» de un candidato que un largo aprendizaje sobre el tajo, junto con un período de prueba de varios años (los supernumerarios). Por el contrario, la oposición hubiera atraído a sujetos con estudios, con títulos y con pretensiones de un ascenso más rápido. La brecha entre jóvenes titulados, a quienes no se hubiera podido dar una tarea relacionada con su nivel de formación, y los empleados antiguos hubiera sido una fuente perpetua de conflictos en las oficinas.

Este cuadro, un poco esquemático, muestra hasta qué punto las cosas han evolucionado en la Administración. En la cúspide de la jerarquía, se observa una toma del poder por «cuadros» altamente cualificados, especialmente los antiguos alumnos de la Ecole Polytechnique y, más tarde, los de la ENA. En la base, la ampliación del campo de actuación del Estado ha diversificado

(153) THUILLIER, Guy: *La vie quotidienne dans les ministères au XIX^e siècle*, Hachette, 1976, p. 105.

(154) *Ibid.*, p. 106.

(155) *Ibid.*, p. 107.

las necesidades del personal. Al lado de «expedicionarios» convertidos en secretarios o empleados de oficina, han hecho falta técnicos de todos los niveles, y en casi todos los terrenos. Las necesidades en saberes del Estado se han hecho prácticamente tan variadas como las de una gran empresa. Pero además, el Estado es con mucho el primer empleador del país.

Las tres etapas del razonamiento siguiente va a tener cada una, en correspondencia, un párrafo de la presente sección:

1) Sistemas de legitimidad diferentes han inducido en la Administración procedimientos de selección diferentes a los de la empresa. La primera actúa fundamentalmente a través de la oposición, con un sistema de promoción que concede un lugar importante a la antigüedad, mientras que la segunda busca solamente atraer hacia sí capacidades sin ningún tipo de formalismo. 2) Pero la Administración y la gran empresa tienen en común los problemas de una gran organización. La primera apela, al margen de los procedimientos «normales», a interinos, a contratados, etc..., mientras que la empresa recluta titulados y formaliza sus procedimientos de contratación. 3) Por último, ambas relacionan selección y formación.

1. EL SISTEMA DE LEGITIMIDAD PÚBLICA Y LA SELECCIÓN: LA OPOSICIÓN

Su peso en el mercado de trabajo hace del Estado un empleador distinto de los demás. Emplea, en las Administraciones Civil y Militar, entre el 9 y 10 por 100 de la población activa total (156). La oferta de empleo media anual alcanza entre 45.000 y 60.000 personas (reposición de las salidas por jubilación, fallecimientos, etc..., más el incremento de efectivos) (157). Los volúmenes son tales que con frecuencia ha sido grande la tentación de considerar al Sector Público como un regulador del mercado de trabajo. Desgraciadamente, este esquema mecanicista, que puede aplicarse con cierto éxito al

(156) LONG, Marceau, y BLANC, Laurent: *L'économie de la fonction publique*, PUF, 1969, p. 29. Esta cifra es un orden de magnitud totalmente actual.

(157) PLANTEY, Alain: *Traité pratique de la fonction publique*, LGDJ, 1971, tomo 2, p. 614. M. GAZIER da la cifra de 50.000 personas (cf. *La fonction publique dans le monde*, Cujas, 1972, p. 100).

mercado de capitales, es difícilmente transportable, cuando se trata con hombres. Un organismo financiero puede «jubilarlos» o «alimentarlos» algunos meses, y después volverlos a enviar al mercado, cuando las tensiones han remitido. La Administración contrata por la duración de una «carrera», ya que Francia tiene un sistema muy próximo al sistema cerrado en estado puro (158).

Independientemente de su peso, la Administración debe respetar también el principio de igualdad de los ciudadanos y, por consiguiente, la igualdad de acceso a la Función Pública. Este principio no ha sido siempre respetado escrupulosamente. Así A. Grosser ha podido escribir que se distribuía a «amigos serviciales, los puestos de dirección de la Administración, de las Empresas públicas o semipúblicas, sin considerar la autoridad ligada a estos puestos. La democracia se desmorona cuando el favor del príncipe ocupa el lugar del mérito para cubrir puestos que no son propiedad ni de un hombre ni de una facción» (159). Es verdad que esto sólo afecta a los puestos más elevados, los cuales son tradicionalmente considerados en Francia como puestos políticos. Esta concepción no es, sin embargo, inexorable, ya que en Gran Bretaña se vive según la tradición contraria (160).

Por último, la Administración debe esforzarse en seleccionar a los mejores. Ahora bien, el sistema educativo no da respuesta a este problema. Por una parte, paradójicamente, la enseñanza pública prepara poco para la Función Pública. Incluso los estudios de las más antiguas Facultades de Letras, para cuya enseñanza era la salida más importante, formaban más eruditos que pedagogos. En cuanto a los estudios de Derecho, Ciencias Económicas o Empresariales, preparan más para las profesiones

(158) Esquemáticamente, el sistema cerrado es aquel en el que el Estado selecciona a sus empleados al final de sus estudios y les garantiza una carrera hasta su retiro. En el sistema abierto, el Estado selecciona habilidades para satisfacer una necesidad, lo que puede ser sólo provisional como lo hace una empresa privada. No hay garantía de carrera.

(159) GROSSER, Alfred: «Plaidoyer pour l'irrespect». *Le Monde*, 11 y 12 de junio de 1978.

(160) Cf. sobre este punto: LOSCHAK, Danièle: *La fonction publique en Grande-Bretagne*. Dossiers Thémis, PUF, 1972, p. 10. Véase igualmente, GAZIER F.: *op. cit.*, p. 208.

liberales o de directivo de empresa que para carreras de funcionario, si se dejan aparte los Institutos de Estudios Políticos. Por otra parte, nuestro sistema educativo concede los títulos y las calificaciones en función sólo del «nivel» de los candidatos, independientemente de las necesidades de la Administración, que se ignoran. Salvo en Medicina, donde se ha instaurado un *numerus clausus*, los docentes rechazan la consideración de las necesidades, de la demanda existente en la enseñanza impartida. En competencia con el sector privado, la Administración debe, por lo tanto, seleccionar, entre generalistas, candidatos que forma después en sus propias escuelas (ENA, IRA, École des Impôts, École du Trésor, École de la Magistrature, etc...).

El decorado en el que la Administración monta la escena de la selección (¿comedia o tragedia?) se compone de tres elementos esenciales:

- 1) Es una verdadera industria, ya que la selección puede alcanzar hasta 60.000 personas por año.
- 2) Debe respetar el derecho a la igualdad.
- 3) No hay pre-selección por la motivación, porque los candidatos no han elegido, con frecuencia, una formación específica que les preparase para carreras en la Administración.

En este contexto, las opciones para elegir un modo de selección son muy limitadas. Prácticamente, no hay nada fuera de la oposición, salvo la simple libertad de optar sobre sus modalidades concretas. «La generalización de este procedimiento de selección ha sido consagrado por la Ley de 19 de octubre de 1946, lo que lo ha convertido en la regla para la selección de funcionarios, con la excepción de la constitución inicial de los Cuerpos y del acceso al servicio de los miembros de las categorías C y D, donde es excepcional» (161). «La selección de los empleos públicos por oposición es una de las garantías fundamentales de la Función Pública, las cuales sólo pueden ser derogadas o autorizadas por Ley» (162). La lógica de este sistema llevaría a la centralización máxima del procedimiento. Por ello, la

(161) PLANTEY, A.: *op. cit.*, p. 649.

(162) *Ibid.*, p. 650.

selección de los miembros de las Administraciones Centrales se ha unificado con la creación de la ENA y la creación de una oposición de agregados de Administración, mientras que antes cada ministerio organizaba su propia oposición. Sin embargo, han subsistido oposiciones particulares en la Magistratura, la Inspección de Trabajo, la Enseñanza, los Impuestos, Correos, y en diversos Cuerpos Técnicos. En la práctica, todas deben respetar el principio fundamental de la distinción entre dos categorías de selección:

1) Los candidatos externos a la Administración, titulados de ciertas carreras.

2) Los candidatos funcionarios o contratados, que gozan de normas particulares, tales como la consideración del tiempo de servicios prestados, la sustitución de los títulos por ciertos plazos de servicios previos, el informe del jefe de su unidad, etc.

Con el fin de respetar el principio de la igualdad de acceso de todos los ciudadanos a los empleos públicos, los textos que convocan las oposiciones deben recibir una publicidad suficiente (J.O., etc.). «La calificación de los candidatos está (...) confiada a un Tribunal, cuya composición ofrece garantías de imparcialidad y de preparación técnica (...). En principio, no deben formar parte de los Tribunales personas cuya independencia pueda ser puesta en cuestión (163). Para una misma oposición, sólo debe haber un único Tribunal, eventualmente ayudado por equipos de correctores, cuyas calificaciones deberá armonizar. Nada obliga al Tribunal a cubrir todas las plazas convocadas. Puede incluso, en el límite, no aceptar a ningún candidato, si los resultados de todos los presentados se juzgan insuficientes». «La elaboración de la lista de clasificación por orden de méritos no otorga a los candidatos, cuyo nombre se incluye en ella, un derecho a ser nombrados (...), pero la Administración está obligada, bajo pena de nulidad, a nombrar sólo a los candidatos aprobados» (164). Es evidente de que la rigidez de estas normas constituye una garantía para los candidatos a la Función Pública, pero también una protección para la propia Administración contra ella misma,

(163) PLANTEY, A.: *op. cit.*, p. 660.

(164) *Ibid.*, p. 664.

porque estaría, en su ausencia, constantemente amenazada por los escándalos que podría provocar una selección que se hiciese solamente sobre la base de las relaciones. El director de una empresa tiene la libertad de elegir a sus colaboradores, pero está limitada por la responsabilidad económica que pesa sobre él, lo que limita su fantasía. Carente de esta contrapartida, nada legitima la libertad que podría desear un funcionario en la elección de sus subordinados.

En realidad, la situación no es tan simple como esto. En el sector privado, el valor legitimante de la responsabilidad económica se esfuma en el caso, por ejemplo, del jefe de departamento de una gran empresa que debe contratar. El patrono está representado, entonces, por un directivo, es decir, por un asalariado, que no es, a veces, sino una de las muchas piezas de toda la organización administrativa. Hay que desarrollar, por tanto, medios de control de la corrección de los procedimientos de contratación:

- Recurso a gabinetes de selección, o creación de un servicio de contratación en la empresa, el cual pondrá a punto los procedimientos, hará tests, entrevistas, etc. La preparación técnica exigida por estas operaciones será una garantía de su «objetividad».

- Creación de un servicio de auditoría interna que verificará, entre otros, el respeto y la calidad de los procedimientos de selección.

Inversamente, si en el Sector Público no se contesta la calidad de los candidatos a los grandes Cuerpos Administrativos (ENA, Attachés d'Administration Centrale, etc.), por el contrario, sus cualidades como gestores y su aptitud para comunicar con el público son cada vez más puestas en cuestión. De ahí, el desarrollo de procedimientos de selección diferentes de la oposición, que se apoyan en un sistema de legitimidad privada, como vamos a ver en el párrafo siguiente. Por último, los «productos» salidos de las oposiciones son cada vez menos adecuados para la misión social del Estado-patrono. Por el contrario, la ENA, creada en la Liberación, como reacción contra el embargo, por los chicos procedentes de la «alta sociedad parisina» que habían cursado sus estudios en l'Ecole Libre des

Sciences Politiques, de los puestos claves de la Función Pública, tenía un triple objetivo: diversificación geográfica, social e intelectual de la selección de los altos funcionarios. Después de treinta años de funcionamiento, Bodiguel (165) demuestra que la ENA no ha sido en absoluto un instrumento de democratización. El concurso interno, que comprende al mayor porcentaje de candidatos salidos de medios modestos, ofrece un número de plazas que ha disminuido en relación a los diez primeros años de funcionamiento de la Escuela. En cuanto al concurso externo, cuenta con una proporción creciente de alumnos del IEP de París, o de otras Grandes Ecoles (X, Mines, HEC, ESCP, ESSEC, etc...), en las que los medios más acomodados están sobre-representados. El carácter antidemocrático de esta forma de selección es todavía más marcado, si se observa el origen social de los funcionarios de los grandes cuerpos. Ningún hijo de obrero o de empleado ha entrado en la Inspección de Hacienda desde 1956 (166). «El Consejo de Estado, que se había democratizado claramente después de la guerra, ofrece una fisonomía social conforme a su prestigio: de los diez hijos de obreros y empleados que han entrado, tres solamente se han integrado desde 1959» (167). La conclusión de la minuciosa encuesta de Bodiguel es severa. «Detrás de la fachada de una escuela única, existen varios tipos de funcionarios que no tienen la misma carrera. La unidad de los antiguos alumnos es un mito (...). Fundamentalmente, existen en el seno de la ENA dos mundos, la Función Pública y la clase dirigente, dos tipos de hombres, el funcionario y el directivo» (168). «El perfil de la carrera será diferente según el origen social. Para las clases medias e inferiores, los perfiles lentos. Para las clases superiores, perfiles rápidos (...). La ENA selecciona y forma dos tipos de funcionarios que se codean, se interpenetran poco, y son extraños los unos para los otros. No es que, en efecto, en el interior de la Administración, ciertos alumnos de la ENA accedan a ciertas

(165) BODIGUEL, Jean-Luc: *Les anciens élèves de l'ENA*, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1978, p. 271.

(166) *Ibid.*, p. 78.

(167) *Ibid.*

(168) *Ibid.* Dejamos al autor citado la responsabilidad del contenido emocional que da al término directivo... (manager).

funciones, que les permiten llegar a formar parte de la clase dirigente; sino que quienes ya forman parte de la clase dirigente, son los que hacen carreras diferentes, y superiores a las de sus antiguos condiscípulos» (169). No hay que atribuir, sin embargo, todos los vicios a la oposición y la clasificación de la ENA. El problema es mucho más amplio. «Los mecanismos de selección social no acaban con el fin del aprendizaje escolar. Continúa a lo largo de toda la vida, favoreciendo a los más favorecidos» (170).

Si hemos elegido el caso de la ENA, es porque esta institución está con frecuencia en primer plano y porque ella tiene un valor de símbolo. El hecho de que los «enarcas» hayan sido objeto, desde hace poco, de todo tipo de críticas (tecnócratas, detentadores de los poderes administrativos, etc.) (171), les sitúa en el centro de la crisis de legitimidad que sufre la selección de personal en la Función Pública, mientras que el problema no se plantea cuando se trata del ingreso de mecanógrafas.

A pesar de todos estos defectos, ¿hay que considerar la oposición como la solución menos mala? ¿Permite al Estado satisfacer sus necesidades de personal respetando con aproximación suficiente los principios republicanos? Nosotros vamos a presentar las soluciones adoptadas en tres países occidentales, después veremos cómo los Poderes Públicos han debido diversificar sus métodos de selección para adaptarlos mejor a sus necesidades específicas.

2. LA EVOLUCIÓN DE LOS MÉTODOS DE SELECCIÓN Y MARGEN DEL SISTEMA DE LEGITIMIDAD PÚBLICA

Si hay evolución, no es propia de Francia. Tres ejemplos, Gran Bretaña, Alemania Federal y los Estados Unidos, lo demuestran. Dejamos de lado los países del Este y la URSS, cuya lógica es demasiado diferente para clarificar la situación francesa.

(169) *Ibíd.*, p. 198.

(170) *Ibíd.*, p. 20.

(171) Estos diferentes calificativos provienen todos de artículos de periódicos o de revistas que representan corrientes muy variadas.

a) *Evolución de los procedimientos de selección en Gran Bretaña, en Alemania y en los Estados Unidos*

1) *En Gran Bretaña*, «el principio de la oposición prevalece (...) para la admisión en los empleos públicos, conforme a las recomendaciones hechas desde el siglo XIX por Northcote y Trevelyan, con el fin de garantizar la igualdad entre los candidatos y poner fin a los excesos de padrinazgo. Las pruebas tienen por objeto comprobar la aptitud intelectual y las cualidades generales del candidato más que sus conocimientos técnicos» (172). Pero, mientras que inicialmente la oposición significaba en esencia una o varias pruebas escritas sobre temas de orden general, la aparición de una fuerte demanda de especialistas ha hecho evolucionar su contenido. Estas nuevas capacidades sólo pueden ser seleccionadas sobre la base de una cualificación profesional, o universitaria, y por una entrevista, al menos en lo que se refiere a los niveles más elevados. «El examen escrito ha desaparecido casi completamente, salvo para los candidatos a los empleos subalternos para los que no es necesaria una titulación» (173). Título o cualificación profesional más entrevista: la convergencia con los métodos de selección del sector privado es casi total en este punto.

2) *En Alemania Federal*, por el contrario, la situación está mucho más congelada, ya que se inspira todavía en una ordenanza de 21 de julio de 1713, que organizaba la carrera de los Magistrados (174). Contrariamente al sistema francés, cuya clave de arco es la oposición, el sistema alemán consiste en multiplicar los obstáculos durante un período mucho más largo. Para los cuadros superiores de la Función Pública, el esquema es globalmente el siguiente:

— A la salida de un ciclo de estudios superiores de cuatro a cinco años, el candidato pasa un primer examen (Erste Staatsprüfung o Referendarprüfung), que es bastante poco selectivo en relación con nuestras oposiciones (15 por 100 de rechazos en 1968) y que trata sobre disciplinas bastantes generales.

(172) LOSCHAK, *op. cit.*, p. 33.

(173) *Ibid.*, p. 34.

(174) *Der Spiegel* núm. 32/69, 4 de agosto de 1969, p. 92.

— En caso de pasar este examen, el candidato obtiene el título de «Referendar» y efectúa un «servicio preparatorio» (Vorbereitungsdienst) de tres años. Durante este período, el «Referendar» es revocable y sólo percibe «una contribución de mantenimiento» relativamente módica. Desde luego, la calidad de esta formación varía según los Länder y la Administración en la que efectúa esta estancia. Parece que en muchos casos la capacidad de acogida de los diferentes servicios es escasa y que las críticas respecto de este servicio de prueba se multiplican. La situación de «Referendar» recuerda mucho a la de supernumerario en la Función Pública en Francia bajo la III República.

— Después el candidato debe pasar un segundo examen de Estado (Laufbahnprüfung o Assessorenprüfung) que le da el título de asesor y trata sobre un programa altamente especializado. La tasa de fracasos en este examen es igualmente débil, pero un gran número de candidatos dejan entonces contentos la Administración para hacer carrera en el sector privado (175).

— Si el candidato desea seguir en la Función Pública, realiza entonces un «servicio de prueba» (Probendienst) que no puede exceder de cinco años, al término del cual el funcionario puede solicitar su nombramiento como «funcionario de por vida» (176). Aunque la duración normal del período de prueba es de tres años.

Al contrario del sistema francés, que permite un nombramiento rápido sobre la base, esencialmente, de criterios escolares o universitarios, el sistema alemán multiplica los obstáculos para hacer aparecer mejor la dedicación y la fidelidad al servicio público. Un comportamiento armonioso con la imagen del funcionario es una condición previa al nombramiento (177), lo

(175) Esta puerta de salida hacia lo privado tiende, desde hace algunos años, a hacerse cada vez más estrecha. Cf. sobre este punto: RIOS, Liliane; VEIT, Gertraud, y ZILLER, Jacques: *Deutsch für Juristen*, Cujas, 1979, pp. 23 a 25.

(176) Para más detalles, véase KOENING, Pierre: *La fonction publique en Allemagne Fédérale*, Dossier Thémis, PUF, 1973 pp. 63 a 76.

(177) El control del comportamiento llega muy lejos en la República Federal y es objeto, por otro lado, de vivas críticas, ya que permite separar de la Función Pública (Berufsverbot) a cualquier candidato que se dedique a actividades dirigidas contra la Constitución (verfassungsfeindliche Aktivitäten) o que pertenezca a una organización que tenga tales objetivos. Tales medidas están evidentemente en contradicción con el orden liberal que pretenden defender...

que da a la Función Pública alemana una fisonomía completamente peculiar.

Este ciclo de formación-selección interesa principalmente a los juristas, hasta el punto de que se ha podido hablar de «monopolio de los juristas» (178). La evolución del campo de intervención de la Administración, por lo tanto, de sus métodos y de sus necesidades, ha exigido una diversificación en la selección. El Estatuto autoriza, por esta razón, a la Administración a emplear bajo la denominación modesta de «otros candidatos» a candidatos externos que hayan adquirido la aptitud, necesaria para el cumplimiento de la función considerada, fuera del servicio público. «La institución de los "otros candidatos" se ha visto con recelo por los partidarios de la Función Pública tradicional, celosos de la unidad de formación y de selección del cuerpo, pero las críticas los han desarmado ante el escaso éxito que ella ha conseguido» (179). La lentitud administrativa parece oponerse eficazmente a la satisfacción de una demanda de personas con cualificaciones y/o experiencias originales en relación con el curso normal, lo que amenaza, por este hecho, las posibilidades de respuesta de la Administración ante las demandas del público. En la RFA se premia la experiencia según un método uniforme que priva así a la Función Pública de los elementos más brillantes, que no pueden esperar hacer aquí una carrera rápida (180).

3) *El modo de selección en los Estados Unidos* merece también una rápida presentación, en la medida en que ha evolucionado partiendo de un sistema cuyos fundamentos se oponían totalmente a todas las tradiciones europeas, donde se guarda con demasiada frecuencia en el ánimo esta imagen del pasado para hacerse una idea de la situación presente. Ante todo, la Función Pública americana está a escala de un país que no está de ninguna manera subadministrado. Había al comienzo de los años 70, 12 millones de funcionarios en los Estados y en las Comunidades Locales, y más de 3 millones de funcionarios

(178) KOENIG, *op. cit.*, p. 65.

(179) KOENIG, *op. cit.*, p. 64.

(180) Cf. sobre este punto: GAZIER, F.: *op. cit.*, pp. 230 y 231.

federales (181). Estas cifras han aumentado, como en todos los sitios, desde entonces. Los traslados, y principalmente la selección, no puede hacerse de forma anárquica cuando se alcanzan semejantes cifras.

Desde los orígenes de la Unión hasta 1883, los americanos han vivido con una Función Pública de estructura abierta hasta el estado casi puro, respuesta a una gran desconfianza contra la burocracia y contra toda reglamentación. «Las funciones administrativas eran confiadas un poco a cualquiera y siempre por poco tiempo» (182). Como, además, las retribuciones eran más bien simbólicas, ésta llevó a una extraordinaria politización y desde 1820 al «spoils systems». Como reacción contra los excesos fácilmente imaginables de este sistema, el Congreso votó en 1883 la «Civil Service Act», inspirada en el modelo británico. Ello permitió la creación de la Comisión del Servicio Civil, la cual fue sustituyendo progresivamente, en servicios cada vez más numerosos, la selección por el favor político por la selección por el mérito.

Después del esfuerzo de despolitización, las leyes de 1923 y de 1943 vinieron a organizar mejor la Función Pública, principalmente, a través de una clasificación de los empleos. Sólo los empleos superiores han escapado a ello. Como en la mayor parte de los países, han quedado a la discreción del Gobierno.

En la actualidad, la selección, para un empleo, se hace por medio de tests psicotécnicos, de forma muy parecida a las del sector privado. No se selecciona, pues, para una carrera, contrariamente a lo que se hace en las funciones públicas de estructura cerrada. La independencia del funcionario reside en la facilidad que existe para recolocarse en el sector privado con un salario generalmente un poco más elevado, y no con garantías estatutarias. Esto supone un mercado de empleo favorable...

Es posible que la crisis actual, y el paro que la acompaña, hayan modificado los datos del problema y hayan inspirado algo la «Civil Service Reform Act of 1978», que «civiliza» todavía un

(181) GAZIER, F.: *op. cit.*, p. 48.

(182) *Ibid.*, p. 48.

poco más esta función pública de estructura abierta (183). Principalmente, prevé medidas en favor de los antiguos combatientes (a. 307: Veterans and preference eligibles), en favor de las minorías (a. 310: Minority recruitment program) y medidas que limitan el empleo de trabajadores a tiempo parcial, puesto que su número (convertido en empleo a tiempo completo) está bloqueado en el nivel alcanzado el 10 de septiembre de 1977 (a. 311: Temporary employment limitation). Esta última Ley introduce, o refuerza, el papel social de la selección en la Función Pública, aproximándola a un sistema de estructura cerrada, es decir, europeizándola.

La rápida presentación de estas tres experiencias permitirá situar el caso francés en un contexto más vivo.

b) Evolución de los procedimientos de selección en Francia: la eclosión de los no titulares

Francia no ha seguido el mismo camino que sus socios en el sentido de que se ha mantenido fiel al principio de la oposición tradicional. Pero, al sufrir los mismos desajustes que los países vecinos, en sus necesidades de personal cualificado y técnico, fruto de su forma de selección, la Administración francesa ha desarrollado sistemas paralelos, casi inconfesables: el recurso masivo a no titulares. Los Poderes Públicos siempre han evitado hacer de ello un sistema normal de selección, porque está en contradicción con su propia lógica. La lógica capitalista es la de la asignación de los recursos (necesariamente limitados) al que hará mejor uso de ellos gracias a una jerarquización de la demanda en función de la solvencia. La misma lógica se aplica al reparto de la fuerza de trabajo. Al contrario, la lógica estatal (al menos en Europa Occidental, donde subsiste, contrariamente a lo que sucede en los Estados Unidos, una fuerte tradición de función pública cerrada) es la de una asignación igualitaria de los recursos, necesariamente con un racionamiento de la demanda. La oposición se corresponde perfectamente con esta lógica, lo que no ocurre en el caso de un contrato de trabajo negociado. Bajo la presión de los acontecimientos, ha habido que

(183) *Public Law* 95-454 de 13 de octubre de 1978.

crear con frecuencia otras vías distintas de la oposición. Pero, prisionero de sus contradicciones y de sus tradiciones, el Estado no ha podido sino optar pura y simplemente por un modo de selección conforme a los usos del sector privado.

Dos soluciones eran entonces posibles:

— Convertir en filiales una serie de actividades para escapar a las restricciones del Estatuto. Impracticable por la Administración Central y todas las tareas de soberanía, esta solución es, por el contrario, corriente en los organismos y en las Empresas Públicas. «El personal de las Empresas Públicas disfruta con frecuencia de status próximos a los de la Función Pública (184) o de convenios colectivos ventajosos, que introducen rigideces en la gestión y encarecen los costes poco compatibles con los imperativos de la competencia, particularmente sensible en los sectores de diversificación. Por ello, los directivos de las Empresas Públicas se han visto obligados a crear filiales en ciertas actividades para atenuar estas restricciones» (185). A título de ejemplo, la Caisse de Dépôts et Consignations, que es un organismo público, ha creado para sus servicios informáticos una filial, el C.A.M., cuyo personal no dispone de Estatuto. De igual forma, la CISI es la filial informática del Commissariat à l'Energie Atomique.

— Seleccionar no titulares, que no son sino asalariados como los demás. En efecto, ¿cómo se les podría ofrecer contratos de duración indeterminada (con derecho a un preaviso y a una indemnización), cuando su existencia sólo puede ser justificada por la necesidad de hacer frente a variaciones estacionales del nivel de actividad o a situaciones excepcionales?

De estas dos soluciones, la primera no necesita más comentarios, porque es difícil de medir su extensión (la gestión de personal es una de las causas del fenómeno de «filialización», pero no la única) y, además, se entra en el terreno del Derecho del Trabajo, es decir, en el régimen de Derecho Común. Por el contrario, la segunda es específica de los Servicios Públicos y va a retener nuestra atención. Después de haber descrito este

(184) Ello también es cierto, *a fortiori*, en los Organismos Públicos.

(185) CNME: Filiales et participation des entreprises publiques. *Bulletin d'information économique* núm. 82, 1^{er} trimestre, 1979, p. 33.

fenómeno, vamos a ver según qué lógica se ha podido desarrollar, después, cómo el Estado trata de legitimar esta situación.

1.^o *Los «NO TITULARES»: Su situación jurídica y su número.*—Detrás del vocablo no titular se oculta una multitud de diferentes situaciones jurídicas. La mayor parte están sometidos al Derecho Administrativo y están empleados en condiciones más del lado de las disposiciones del Código del Trabajo. A grandes rasgos se distinguen las tres categorías siguientes:

a) *Los auxiliares.* Al margen de los no titulares empleados por los Ayuntamientos, constituyen la categoría más importante. Algunos disfrutan de un cuasi estatuto, pero su situación es extremadamente variable de una Administración a otra. Con la excepción de los auxiliares-profesores de enseñanza secundaria, «estos empleados realizan en general las funciones subalternas de servicios administrativos ocasionalmente congestionados» (186) «Tienden, en efecto, a sustituir a personas de categoría C, y son dos, si no tres veces más numerosos que éstos» (187). A pesar de numerosas Ordenes, Leyes y Decretos (principalmente de 1945, 1950, 1951 y 1965) que tratan de la salida del «auxiliado», la Administración da a sus auxiliares funciones casi siempre permanentes, lo que la separa precisamente de una de sus justificaciones principales para el mantenimiento de un «Estatuto de segunda división» (188).

b) *Los contratados.* Contrariamente a los auxiliares a quienes se les confía las más de las veces funciones de ejecución, los contratados se encuentran en todos los niveles de la jerarquía, hasta las más altas cualificaciones. Menos numerosos que los auxiliares, permiten al Estado proceder a los ajustes necesarios y le garantizan el concurso de colaboradores que tienen las especialidades técnicas requeridas. Lo nuclear, la informática, la cooperación con el exterior han requerido numerosos contratados. Para los informáticos, el problema ha sido parcialmente regulado por una Ley de 31 de diciembre de 1970, que precisa que todos

(186) PLANTEY, Alain: *Traité pratique de la fonction publique*, LGDJ, 1971, tomo 1, p. 29.

(187) *Ibid.*, p. 31.

(188) PLANTEY, Alain: *Réformes dans la fonction publique*, LGDJ, 1978, p. 35.

los funcionarios de cualquier categoría administrativa, por medio de una formación adecuada, podrán ocupar empleos en la informática y, lo que es más importante, que, por su lado, los técnicos en informática reclutados anteriormente podrán, por derogación de las reglas normales de selección, entrar en los cuerpos de funcionarios. Sin embargo, quedan todavía muchos informáticos contratados en el Ministère de l'Équipement, por ejemplo. Si la fórmula del contrato puede comprenderse con rigor para puestos en el extranjero (agregados comerciales, etc.), los Poderes Públicos, al no poder garantizar la continuidad del servicio (sometida al azar de las relaciones diplomáticas), es menos defendible comprobar que también se halle muy extendida entre los investigadores (CNRS, Direction de Prévision del Ministère des Finances, etc.). A menos que la inestabilidad en el empleo se considere como un estímulo intelectual...

c) *Los eventuales*. Este personal es pagado por tarea y tiene una situación muy próxima a las disposiciones del Código del Trabajo. En general, pueden ser despedidos sin preaviso y sin indemnización. El Estado utiliza esta fórmula, sobre todo, para dotarse de especialistas de alto nivel: Enseñanza Superior, médicos, arquitectos, artistas, etc.

Los no titulares tienen como característica común cotizar a un régimen de jubilación diferente al de los funcionarios: al IRANTEC (Institut de Retraite Complémentaire des Agents Non Titulaires de l'État et de Collectivités Locales). Su número (¿hay que decir su expansión?) es objeto de numerosas contestaciones. Oficialmente, habría algo más de 400.000. En su tratado, M. Plantey adelanta la cifra de 500.000 en 1973 (189). La CFDT, apoyándose precisamente en las cotizaciones recaudadas por el IRANTEC llega a una cifra que pasa de los 600.000 con la distribución siguiente (cfr. pág. 313). Independientemente de esta disputa sobre las cifras, casi todo el mundo comparte la opinión de Plantey, según la cual «con la excepción de algunos contratados que disfrutan de situaciones privilegiadas, estas prácticas engendran los peores abusos en los planos administrativo, presupuestario y social: ausencia de garantías sobre la

(189) PLANTEY: *Prospective de l'État*, op. cit., p. 30.

situación, mediocridad de los emolumentos, carencia de métodos de gestión, injusticia de las condiciones de trabajo, negación de prestaciones y de concertación social, disimulo de las colaboraciones y desvío de créditos» (190).

¿Cómo, en estas condiciones, la ausencia de Estatuto ha podido desarrollarse hasta el punto de afectar a un empleado del Estado o de los entes locales de cada cinco, o de cada seis?

2.º *La lógica del desarrollo de los no titulares.*—Esta procede de tres fenómenos: la rigidez del Estatuto de la Función Pública, la ausencia de gestión previsional de las necesidades de personal, y por último, una cierta complicidad entre la Administración de Hacienda y de los Servicios «gastadores» para no absorber a todos los auxiliares.

a) *El Estatuto de la Función Pública* no contiene en sí mismo el germen del auxiliariado y de la contractualización, pero empuja a ello en la situación actual.

Hay, ante todo, una cierta rigidez en la selección de los funcionarios (no se habla de contratar en el Sector Público). Como los candidatos a las oposiciones de la Función Pública realizan con este objetivo estudios preparatorios que puede durar varios años, no se puede modificar bruscamente el flujo de entrada. Es impensable que se suprima durante algunos años la oposición de agregados de Historia, o la oposición de la ENA, para ajustar los efectivos, y esto también es verdad para niveles menos elevados. El número total de los puestos ofrecidos y su reparto sólo se puede modificar, evaluar, lentamente. La política de selección es, por tanto, una secuencia de ajustes sucesivos, creando cada uno de éstos un nuevo problema a resolver por las generaciones futuras o por el tiempo.

Además de la selección, está la rigidez de la carrera. Exceptuada la movilidad obligatoria de los funcionarios seleccionados por la ENA y la de los Administradores de P.T.T., no hay movilidad, salvo la comisión de servicios o la puesta a disposición (adscripción), que es bastante rara, y sólo para los miembros de los grandes cuerpos. El 60 por 100 de las comisiones de servicios en organizaciones internacionales o en Empresas Públicas,

(190) *Ibid.*, p. 275.

y el 75 por 100 de las adscripciones se deciden a favor de los miembros de tres grandes cuerpos (Consejo de Estado, Tribunal de Cuentas e Inspección de Hacienda). En el escalón inmediatamente inferior de los Administradores Civiles, los agregados alumnos de los IRA (Institut Régional d'Administration), son adscritos a un cuerpo teniendo en cuenta el orden de puntuación obtenido en la oposición de entrada y las preferencias manifestadas en el momento de la presentación de la solicitud (mientras que en la ENA las adscripciones se hacen a la salida). Las posibilidades ulteriores de cambio son muy débiles (salvo si se pasan los concursos internos) y se llega bastante rápidamente a hacer del cuerpo un gueto. El concurso interno presenta un doble inconveniente:

- Prolonga artificialmente un sistema escolar que descansa más sobre el enciclopedismo y el mimetismo cultural que sobre el aprovechamiento de las capacidades de decisión, de actuación y de negociación del candidato.

- Al menos en la Alta Función Pública, el concurso interno está devaluado. En el caso de la ENA, se está produciendo, desde hace ya un largo período de tiempo, una disminución de la proporción de candidatos salidos del concurso interno, y pocos de ellos salen con una buena clasificación. Este concurso interno, en el que se habían depositado grandes esperanzas, ha sido, por tanto, hasta el presente, un fracaso a pesar de las sucesivas reformas que han intentado remediar esta degradación.

El único elemento regulador del sistema es el «salto» (que puede tomar diferentes formas jurídicas) en la Alta Función Pública y para ciertos cuerpos de funcionarios. Para los otros funcionarios, «la evaporación natural» como mecanismo de carrera es casi nula, porque hace falta un mínimo de quince años de servicios para poder ejercer los derechos al retiro con arreglo al régimen de los «funcionarios». En caso de abandono antes de los quince años, las cotizaciones son revertidas al «régimen general» de la Seguridad Social, lo que es extremadamente desventajoso. Este obstáculo no existe en el sector privado, donde los diferentes regímenes de jubilación complementaria o de jubilación de los cuadros son acumulables. La flexibilización

de la regla de los quince años permitiría a los funcionarios dejar el servicio del Estado, y permitiría también recurrir a cuadros y técnicos del sector privado. En cuanto a la formación-reconversión, es completamente marginal en la Función Pública. Es verdad que hay una carrera, pero es lineal, cuando el plan de carrera que negocia un cuadro contratado por una gran empresa incluye también una progresión mínima de la retribución, así como también un ciclo de formación-progresión en el seno de su sociedad, con eventuales cambios de función, que pueden llegar a ser verdaderas reconversiones. Idéntica flexibilidad podría introducirse en este punto en la Función Pública sin atentar de forma grave contra el Estatuto del funcionario.

La debilidad de los medios de regulación del ciclo que, por añadidura, es un ciclo de una cuarentena de años (la duración de una carrera), y cuya duración sobrepasa con mucho el horizonte de las previsiones que pueden hacerse, ha legitimado perfectamente el recurso a personas «fuera de Estatuto» con las que fuera posible modular los efectivos y la cualificación en función de las necesidades. Pero, aunque reconocemos la corrección de estos argumentos, no creemos que ello pueda justificar el empleo de 400.000 a 600.000 no titulares, de los cuales la mayoría están poco cualificados. Se trata más bien de las consecuencias de una ausencia de gestión previsional del personal, incluso de forma deliberada...

b) *La ausencia de gestión previsional del personal* obliga a ajustes que no pueden hacerse en el marco normal de los Estatutos de la Función Pública. La práctica actual se limita, sobre todo, a las necesidades inmediatas de personal, sin examen suficiente de sus efectos a medio y largo plazo de las decisiones. Ahora bien, en esta materia, los efectos más importantes, no son los inmediatos.

Un excelente ejemplo de ello es ofrecido por una nota del ministro de Universidades titulada: «La política del personal universitario» (25 de junio de 1979). «De 8.000 docentes en 1960, hemos pasado a 30.000 en 1969, y a 38.000 en 1975. En el nivel de catedráticos y de adjuntos era 723 en 1928, 8.680 en 1965, 15.421 en 1969, 20.850 en 1975, son cerca de 26.000 en

625.000 NO TITULARES

| | Educación nacional | PTT | Sanidad | Municipales | Hacienda | Transportes Equipamiento | Justicia | Asuntos Sociales | Agricultura | Totales |
|--------------------------|--------------------|--------|---------|-------------|----------|--------------------------|----------|------------------|-------------|----------|
| Auxiliares | 46.000 | 77.000 | 75.000 | — | 12.000 | 33.500 | 1.000 | 500 | 1.200 | 239.200 |
| Contratados | 35.000 | 3.000 | 11.000 | — | 1.900 | 6.300 | 600 | 500 | 19.000 | 77.300 |
| Eventuales «Barre» | — | 7.000 | — | — | 2.500 | — | 1.000 | 2.500 | — | 13.000 |
| Otros eventuales | 17.000 | — | — | — | 800 | — | 300 | 1.000 | 2.800 | 21.900 |
| Otros sin Estatuto | 11.000 | — | — | — | 2.500 | — | — | 500 | 3.000 | 17.600 |
| TOTAL | 109.000 | 80.000 | 86.000 | 256.000 | 19.700 | 39.800 | 2.900 | 50.000 | 26.000 | 625.000* |

Source. Sindicalisme, 18 de mayo de 1978, p. 8.

* 369.000 + 256.000

1978 (...). El problema urgente era desbloquear las carreras para poner fin al abandono de los mejores (...). El segundo problema grave es el de la renovación del cuerpo. En realidad, los reclutamientos masivos entre 1965 y 1972, las salidas por jubilaciones, hasta el año 2000, serán insuficientes para permitir la renovación regular del cuerpo. Después, las salidas serán demasiado numerosas como para permitir sustituciones selectivas. He estudiado, por tanto, con la autorización del Gobierno y del Parlamento, un plan de selección a largo plazo que garantiza una selección anual suficiente para evitar la esclerosis del cuerpo y para no expulsar de la carrera de enseñantes superiores a la élite intelectual de cada escalón de edad». El problema está claramente planteado. Añadamos simplemente que este aumento masivo de efectivos incluye una inflación sin precedentes del número de no titulares en la Enseñanza Superior (adjuntos en Derecho, en Ciencias Económicas, en Ciencias Políticas y en Empresariales, y eventuales en todas las disciplinas).

Teniendo en cuenta la importancia, tanto cualitativa como cuantitativa del mercado de trabajo que representa la Función Pública por tramo de edad, es indispensable evitar tales vaivenes y no resolverlos con el recurso a los auxiliares, que plantean después problemas de titulación. Pero este defecto de previsión es debido también a nuestro sistema presupuestario. Basado en el principio de la anualidad, no admite los planes de selección a largo plazo. El presupuesto por programas, en la medida en que se convierta en un instrumento de decisión, podrá aportar una respuesta, ya que incorpora la plurianualidad y contiene el conjunto de medios de funcionamiento y, por tanto, de personal. La gestión previsional del personal deberá articularse con un conjunto de métodos modernos de gestión, y principalmente, sobre la RCB. Ello es relativamente fácil en un cierto número de ámbitos, en los que la actividad está ligada en parte a la evolución demográfica: educación, salud, policía, etc. En los sectores de punta, las previsiones son más delicadas y hacen falta otras formas de organización, si se quiere evitar el recurso a los auxiliares. La informática ofrece un excelente ejemplo de ello.

Algunas cifras resumen las rápidas mutaciones que afectan al sector de la informática:

— A igual rendimiento, un ordenador cuesta diez veces más barato, en francos constantes de 1977, que en 1967.

— El coste del *software*, que representaba el 20 por 100 del coste total en 1955, representará alrededor del 80 por 100 en 1985.

— Por último, la toma de datos podrá hacerse, cada vez más, o a través de medios directos (lectura óptica, etc.), o por el propio usuario (terminales), lo que cuestiona los *pools* de mecanografía y codificadoras.

La informática representa, tanto en material como en personal, una parte no despreciable de los medios de la Administración:

— La Administración utiliza el 16 por 100 del parque nacional de ordenadores (sin contar todo el Sector Para-Público) (191); el número de informáticos en la Función Pública ha pasado de 7.000 en 1970 a 18.000 en 1976 (192).

— Se distribuyen, según su cualificación, de la forma siguiente:

| | |
|---------------------------|--------------|
| Cuadros | 2.731 |
| Técnicos superiores | 5.530 |
| Técnicos | 6.365 |
| Operadores | <u>3.827</u> |
| Total en a 1.1.1977 | 18.253 (193) |

Falta añadir a esta cifra el número de mecanógrafas codificadoras, ¡que se desconoce! (194).

Alrededor de un tercio de estos informáticos son contratados, pero la proporción varía mucho con el nivel de cualificación, como lo demuestra el cuadro siguiente (195):

(191) *Fuente*: Comité des Experts par les personnels de l'informatique. Direction Générale de l'Administration de la Fonction Publique: *Rapport sur la situation des personnels informaticiens dans la fonction publique*. Marzo de 1978, p. 20.

(192) *Ibid.*, p. 5.

(193) *Ibid.*, annexe 5.

(194) *Ibid.*, p. 39.

(195) *Ibid.*, annexe 5.

**DISTRIBUCION DE LOS INFORMATICOS SEGUN CUALIFICACION
Y ESTATUTO**
(Porcentaje)

| Cualificación \ Estatuto jurídico | Estatuto jurídico | | |
|-----------------------------------|-------------------|-------------|-------|
| | Titulares | Contratados | TOTAL |
| Cuadros | 39 | 61 | 100 |
| Técnicos superiores | 72 | 28 | 100 |
| Técnicos | 74 | 26 | 100 |
| Operadores | 77 | 23 | 100 |
| Total al 1-1-1977 | 69 | 31 | 100 |

Aquí tampoco tenemos información sobre las mecanógrafas codificadoras, pero es probable que numerosas de ellas sean auxiliares. Esta situación, particularmente preocupante para los cuadros (196), se habría podido evitar, si se hubieran adoptado soluciones originales y adaptadas en tiempo útil. Los candidatos a las oposiciones administrativas tienen, generalmente, formación jurídica o literaria, y es difícil de hacerles concurrir a pruebas específicas de informática. La selección interna es igualmente difícil, porque muchos de los funcionarios de tipo A temería marginarse en funciones técnicas. El informe que ya hemos citado sobre el personal informático propone soluciones que deberían haber sido experimentadas hace tiempo. Las principales son las siguientes:

- Reconocimiento de las funciones de «Director informático» con movilidad entre Administraciones.
- Regulación del sistema de primas de los informáticos, a fin de hacer más atractivos los empleos (prima en «forma de campana», en función de la antigüedad).
- Creación de un Servicio Interministerial de Asesoramiento en Informática.
- No crear un Cuerpo de Informáticos, en el sentido del régimen general, sino una función ejercida de forma temporal

(196) Lo sería todavía más, por otra parte, si no se hubiera llamado a empresas de servicios privadas. La Administración realiza así una transferencia de responsabilidad, lo que merecería una reflexión más profunda.

por funcionarios seleccionados entre los cuerpos existentes, susceptibles de volver después a un empleo en los servicios tradicionales. Esta solución permite evitar el riesgo de marginación que existe en la actualidad, como hemos visto, para un gran número de los administradores de las funciones informáticas, y permite lograr una gran flexibilidad en la gestión de este personal, lo que es más importante cuanto más se dejan de hacer proyecciones a largo plazo sobre las necesidades de informáticos. Es difícil conocer con precisión la evolución de estas técnicas más allá de un horizonte de una decena de años como máximo (197).

Aunque el informe citado no lo expresa con estas palabras, se trata de recrear en el seno de la Función Pública un verdadero mercado de trabajo. Ello debe funcionar con una estructura cerrada hacia el exterior (garantía de lealtad con relación a una misión de servicio público), pero con una estructura abierta en el interior (garantía de eficacia). La solución es, al final, muy cercana de la adoptada por los grandes grupos que tratan de «hacer fiel» a su personal, y de crear un «estilo de la casa», a través de la introducción de una gran movilidad en su interior, sobre todo, entre los ejecutivos. El mejor ejemplo es, sin duda, el de I.B.M. La carrera no es una conducta forzada (para tomar una imagen que demuestra que todos los individuos de una misma clase observan la misma conducta), sino una serie de oportunidades favorables, que cada uno es libre de aprovechar o, por el contrario, de dejar pasar. También es necesario que se propongan según un plan coherente y en el tiempo preciso. En su defecto, los ajustes internos, necesariamente más lentos, no se podrán hacer y habrá que buscar soluciones externas y provisionales, por lo tanto, del estilo del auxiliariado.

Más allá de las rigideces de un Estatuto, cuyas posibilidades están mal explotadas, y de la ausencia de una gestión provisional del personal, el auxiliariado no habría alcanzado ciertamente la dimensión presente sin una cierta necesidad. Nuestro estudio se va a documentar con el caso del personal no titular de las

(197) Sobre la evolución de las técnicas informáticas y sus consecuencias sociales: LASSÈGUE, Pierre, y BURLAUD, Alain: *Problèmes généraux de la gestion*. Les Cours du Droit, 1978, pp. 349 a 358.

Corporaciones Locales, a quien se tiene tendencia de olvidar, a pesar de la importancia de su número. Este segundo ejemplo completa al de los informáticos, en la medida en que él afecta a un personal poco cualificado y poco remunerado, lo que no es el caso de los contratados de la informática (a menudo mucho mejor pagados que funcionarios titulares de idéntica cualificación).

Por personal de las Corporaciones Locales entendemos el de las Entidades Territoriales (Ayuntamientos y Departamentos), y también el de Organismos Públicos Municipales, Intermunicipales y Departamentales (hospitales, asistencia pública de París, oficinas de la HLM...). Un recuento de estos empleados, realizado por el INSEE en 1969, ofrece los resultados siguientes (la precisión de las cifras oculta, en realidad, un margen de error importante, ya que no concuerdan con otras fuentes de información):

| | |
|--|---------------|
| Titulares y <i>cursillistas</i> a tiempo completo | 507.628 |
| No titulares a tiempo completo | 202.219 |
| Agentes a tiempo parcial (en esencia, no titulares) | 211.866 |
| <hr/> | |
| Número total de agentes en 1969 | 921.713 (198) |

Otra comprobación importante consiste en observar que el porcentaje de no titulares no es homogéneo, y que para el personal municipal (500.000) empleados, según el Ministerio del Interior en 1971, este porcentaje es tanto más elevado cuanto menor es la Corporación. Según un recuento del mismo ministerio, efectuado en 1973, evoluciona como sigue:

Porcentaje de no titulares entre los empleados municipales, según el tamaño de las Corporaciones (199).

(198) Citado por VOISSET, Michèle: *Les personnels non titulaires des collectivités locales: évolution et explication du phénomène*, Institut français des sciences administratives, informe núm. 2, jornada de estudios del 22 de febrero de 1975, p. 4.

(199) *Ibíd.*, p. 7.

PORCENTAJE DE NO TITULARES ENTRE LOS EMPLEADOS MUNICIPALES SEGUN EL TAMAÑO DE LOS MUNICIPIOS

| Categoría de los municipios | Número de municipios en la clase | Porcentaje de no titulares |
|------------------------------------|----------------------------------|----------------------------|
| 2.000 a 5.000 habitantes* | 1.970 | 45 |
| 5.000 a 10.000 habitantes | 622 | 42 |
| 10.000 a 20.000 habitantes | 325 | 39 |
| 20.000 a 40.000 habitantes | 183 | 33 |
| 40.000 a 80.000 habitantes | 100 | 28 |
| 80.000 a 150.000 habitantes | 28 | 29 |
| 150.000 a 400.000 habitantes | 16 | 17 |
| más de 400.000 habitantes | 2** | 27 |

* El censo no se ha realizado en los municipios menores de 2.000 habitantes. Por ello, el porcentaje de no titulares, sin duda, es más elevado, ya que no hay por qué ocupar a tiempo completo a una persona. En caso contrario, una misma persona debería encargarse de varios Ayuntamientos.

** Excluido París.

Numerosas cifras del estudio de Michèl Voisset han sido recogidas por Alain Plantey (en «Reformes dans la fonction publique», LGDJ, 1978). Señala principalmente que entre los 119.000 empleados departamentales (en 1969), cerca de la mitad son no titulares, afectando, fundamentalmente a éstos, el sensible crecimiento de los efectivos.

PORCENTAJE DE NO TITULARES ENTRE LOS EMPLEADOS MUNICIPALES SEGUN EL NIVEL DE CUALIFICACION

| Nivel de cualificación | Porcentaje de no titulares |
|---|----------------------------|
| <i>Personal administrativo</i> | |
| Redactores | 2,7 |
| Dependientes | 5,6 |
| Mecanógrafos | 11,1 |
| Empleados de oficina | 36,1 |
| <i>Personal de servicio</i> | |
| Mujeres de servicio de las escuelas | 40,0 |
| Mujeres de servicio | 63,5 |
| <i>Personal técnico y obreros</i> | |
| Capataces | 1,4 |
| Supervisores | 6,5 |
| Ayudantes de obra | 20,0 |
| Manuales | 54,3 |

**PORCENTAJE DE NO TITULARES EN LOS ESTABLECIMIENTOS
HOSPITALARIOS SEGUN EL NIVEL DE CUALIFICACION**

| Nivel de cualificación | Porcentaje de no titulares |
|--|----------------------------|
| <i>Personal administrativo</i> | |
| Dependientes | 7,2 |
| Secretarias médicas | 21,6 |
| Empleados de oficina y mecanógrafas | 28,9 |
| <i>Personal de los servicios hospitalarios</i> | |
| Enfermeros | 4,6 |
| Auxiliares | 4,9 |
| Agentes de los servicios hospitalarios | 28,6 |

Por último, para cerrar esta descripción, hay que indicar que la mayor parte de los no titulares son auxiliares (y no contratados, como los informáticos) de escasa cualificación. Para los agentes municipales el recuento de 1971 del Ministerio del Interior ofreció las cifras del cuadro de la página anterior (200).

Entiéndase bien, estas cifras ocultan una infinidad de casos particulares: «verdaderos auxiliares» cubriendo una sustitución, extranjeros no titulados (servicios de vigilancia, agentes de servicios hospitalarios), trabajadores a tiempo parcial, auxiliares con demasiados años para poder ser titulados, pero también muchos «auxiliares ilegales», con todos los requisitos para ser nombrados y ocupando un puesto permanente. Todo ello lleva a pensar que, a pesar de las medidas de integración de auxiliares que se han tomado regularmente, la persistencia de un número importante de «personas que no pueden ser nombradas» es la consecuencia de un cierto modo de funcionamiento del sistema político-administrativo central.

Está, en primer lugar, la reticencia permanente de la Dirección de Presupuestos en materia de creación de empleos y de selección, que, por otra parte, se comprende. La actitud de esta Administración «no es reveladora de imprevisión o de incapacidad de adaptar los efectivos a la evolución previsible de las necesidades, sino de un modo de gestión sistemático y consciente» (201), que se apoya en una lógica de racionamiento.

(200) *Ibid.*, p. 23.

(201) *Ibid.*, p. 53.

Además, la política de bajos salarios en la Función Pública (principalmente para las secretarías, mecanógrafas, auxiliares de contabilidad, etc...) obliga a una selección, cuya calidad deja mucho que desear, y que no se desea que termine necesariamente en una titulación. Por otro lado, la situación de las Haciendas Locales no permite tampoco resolver el problema, creándose por ello una complicidad entre el gestor o el responsable y su autoridad de tutela. Este es, sin duda, uno de los límites de la lógica del racionamiento, puesto que una política de contención de gastos a corto plazo puede, a largo plazo, revelarse más costosa en definitiva, la selección de personal menos cualificada, con una alta tasa de rotación, lo que perturba el funcionamiento de los servicios y eleva los costes de formación.

En segundo lugar, como ya hemos dicho, «el Sector Público del empleo en Francia (...) es a la vez un regulador del mercado de trabajo y un medio muy poderoso de promoción social. La admisión como no titulares de personas demasiado mayores, o poco cualificadas para encontrar un empleo en el sector privado (...), permite al sistema cumplir una función social. El auxiliariado permite una especie de democratización de la selección, tanto a nivel local (tradición de selección social de las alcaldías) como a nivel nacional» (202). Condenable por principio, puede resultar suficientemente ambigua como para encontrar defensores. El sector privado no puede jugar con la multiplicidad de motivaciones que constituye un reto importante del Sector Público. Desgraciadamente, esta ventaja lleva en sí el germen de su negación. La función social del Sector Público empaña una de las caras de su imagen. Su eficacia y su competencia no son creíbles. Devaluada a los ojos de la opinión pública, la Función Pública no puede ser el medio de promoción social que ella desearía ser.

Por último, los responsables de las diferentes Corporaciones Territoriales y Organismos Públicos no son necesariamente hostiles al auxiliariado y se atrincheran con agrado tras la inflexibilidad de su autoridad de tutela para no modificar su comportamiento. «Los alcaldes están particularmente apegados a sus prerrogativas en la materia (la gestión de su personal),

(202) *Ibid.*, p. 56.

especialmente en los ayuntamientos de pequeña y de mediana importancia, donde la organización de la Función Pública Local se siente como una más de la limitaciones de su poder discrecional originario» (203). Si colectivamente son más bien favorables a una amplia titularización, su comportamiento deja entrever una fuerte inclinación por el «spoils system». Sobre esta base, puede haber, por tanto, una vez más una complicidad cierta con la autoridad de tutela.

3.^o *La gestión de la legitimidad de la doble selección en la Función Pública.*—«La burocracia que crece es un medio de hacer cavar hoyos para después volverlos a tapar, distribuyendo renta a todos y haciendo la cosa aceptable psicológicamente». (Georges Orwell: 1984) (204). Esto que Orwell piensa de la burocracia en general, lo piensan muchos de la Función Pública. Pero las cosas son, en realidad, más complicadas, ya que los modos de selección producen una partición. En Francia, hay dos Funciones Públicas, que obedecen a dos lógicas diferentes.

Hay, por una parte, una vía noble, abierta a las grandes oposiciones administrativas, que disfruta de un prestigio real, tanto en Francia como en el extranjero, y cuyo modo de selección posee un valor legitimante cierto. El número de plazas sacadas cada año a concursos es extremadamente reducido, y los altos funcionarios que las han aprobado, no puede decirse que tengan fama de ser excedentarios. En el peor caso, son tecnócratas y no burócratas. La amplitud de su poder, la ideología, que se piensa que tienen, puede ser puesta en causa, pero raramente su competencia. La prueba es que un número no despreciable de ellos dejan las Administraciones Centrales y los gabinetes ministeriales para tomar la dirección de grandes Empresas públicas o nacionalizadas, e incluso, a veces, de grandes empresas privadas. Si antes hemos presentado las críticas dirigidas a los funcionarios salidos de las grandes oposiciones, hay que concluir, sin embargo, que, en general, este sistema está considerado como el menos malo, el que, a falta de otro mejor, hay que mantener, reservándose la posibilidad, para algunas

(203) *Ibíd.*, p. 65. Los porcentajes de no-titulares son mucho más fuertes en los municipios pequeños, como lo demuestran las cifras ya aportadas.

(204) El libro de bolsillo, p. 68.

categorías de técnicos, de recurrir al método más flexible de la contractualización. Para mejorar y desarrollar los intercambios de cuadros entre el Sector Público y el sector privado, es necesario ordenar esencialmente el régimen de las jubilaciones. Ya hemos visto que el régimen de la Función Pública excluye todo derecho a pensión con menos de quince años de servicios. Por el contrario, las personas que trabajan en el sector privado conservan generalmente de sus derechos adquiridos en los diversos regímenes sociales, Seguridad Social y régimen complementario, pero no pueden consolidar derechos en el régimen de los funcionarios. Gracias a algunas modificaciones de detalle de este tipo (205), la vía noble podría no plantear demasiados problemas con el público (lo que no excluye dificultades internas, como por ejemplo, dar responsabilidades a la medida de las ambiciones y de las esperanzas de un número creciente de jóvenes administradores civiles).

Por el contrario, los problemas son totalmente diferentes para los «proletarios» de la Función Pública, que no tienen más que una «carrera menor», y que, con frecuencia, no son sino funcionarios «puntos suspensivos», es decir, auxiliares. Además, frente a estos últimos, el Poder Político se ve obligado a practicar un «doble lenguaje» (206). Las dificultades internas que, al contrario de la Alta Función Pública, en donde no se sale del círculo de los iniciados, aquí tienen repercusión pública y deben ser resueltas de forma espectacular. Las huelgas de los carteros, de los enseñantes, de los agentes de las Caisses d'Allocations Familiales convierten al auxiliariado, en momentos propicios de la actualidad social, en un problema nacional. Por lo tanto, se toman regularmente medidas generales de titularización: Ley de 3 de abril de 1950, Ley de 26 de septiembre de 1951, Decreto de 26 de junio de 1965, Decreto de 8 de abril de 1976. «Pero las condiciones no son ni uniformes ni igualitarias, la integración no es nunca completa, ni definitiva, y el control anunciado de

(205) Esto no excluye que intercambios más numerosos con el sector privado no llevaran a diversificar (¿democratizar?) los orígenes sociales de los altos funcionarios.

(206) Según la expresión de Raymond Cabaret, Secretario de la Unión de Federaciones CFDT de funcionarios y asimilados (UFFA-CFDT).

nuevas incorporaciones es, además, insuficiente» (207). «El sistema oscila, por tanto, permanentemente entre una aspiración a la unidad y a la uniformidad de los Estatutos, lo que significa una importante integración del auxiliariado, y una aspiración a la diversidad y a la libertad de maniobra. Los ajustes se hacen, con frecuencia, a través de crisis, cuando los desequilibrios, las desigualdades de las situaciones creadas por un crecimiento demasiado grande de los no titulares, se hacen insoportables» (208). Para resolver los conflictos internos de la «Función Pública Menor» planteados por el auxiliariado en cada crisis que perturba el funcionamiento del servicio público, se promete poner fin a la situación, sin demasiado entusiasmo por otra parte, ya que el fenómeno es masivo, profundo y duradero. Pero, para comprenderlo bien en su conjunto, no hay que olvidar que estas categorías de empleados de la colectividad pública son también, para una parte no despreciable del público, burócratas, con todo lo que esto tiene de peyorativo, por oposición a los tecnócratas que inspiran, ciertamente, desconfianza, pero también miedo, respeto, incluso, una cierta envidia. Contando con la poca consideración de que gozan estos «burócratas» (209), los Poderes Públicos no dudan en convertirles en víctimas, y a veces, también en beneficiarios, allí se encuentra cualquier hábil ambigüedad, de su política de regulación del mercado de trabajo y/o de su política social (210). Pueden así legitimar económicamente su política social para con los auxiliares. El sistema por suerte ha adquirido la estabilidad necesaria.

El ejemplo de los PTT es el que mejor ilustra, sin duda, las contradicciones en cuyo seno se debate la Función Pública. Por una parte, los progresos de la electrónica crean una crisis de empleo en los constructores de conmutadores. La CGT prevé la pérdida de 20.000 puestos de trabajo, a partir de ese momento, en 1983; la DATAR, 15.000 solamente. Pero estos cierres de fábricas se producirán en regiones que han sido duramente

(207) PLANTEY, A.: *Réformes dans la fonction publique*, op. cit. p. 35.

(208) VOISSET, M.: op. cit., p. 35.

(209) Por ejemplo, el «trabajo estúpido» de los carteros, denunciado por el Secretario de Estado de PTT, cuando la larga huelga de 1976...

(210) Ejemplo: la operación «un empleo para 20.000 jóvenes» o la operación «eventuales BARRE», lanzadas con gran respaldo publicitario.

afectadas por la crisis: La Rochelle y la Savoie (CGE), Guingamp y Marlaix (AOIP), Brest (Ericsson). etc... El liberalismo económico, predicado oficialmente y puesto en práctica en ciertos sectores, debería hacer a PTT insensible a las dificultades de sus proveedores. Pero, por otra parte, al comprobar un incremento probable de las necesidades de personal en la Administración de las Telecomunicaciones en los próximos años, Bernard Grasset, Director del Gabinete de Norbert Segard, Secretario de Estado para los PTT, declara: «Vamos a reservar, para los despedidos, los empleos creados por nosotros en los próximos años, porque sería un despilfarro prescindir del saber hacer de obreros competentes» (211). Esta respuesta necesita algún comentario sobre los dos planos siguientes:

— En la práctica, no es evidente que los puestos de trabajo creados correspondan a la cualificación de los trabajadores despedidos (un cableador de autoconmutadores no es un agente comercial de la sociedad de economía mixta TRANSPAC, o en su lugar de residencia (los desequilibrios regionales no se resolverán).

— En un plano más teórico, es evidente que el Estado rechaza, en esta ocasión, el modo de legitimación tradicional de su selección. No se da, en las oposiciones, puntos «de más», ¡a los despedidos de la industria telefónica! Se crea voluntariamente una desigualdad de acceso de los ciudadanos al servicio público, para compensar dificultades sociales, de las que el Estado no es el responsable (la industria telefónica es privada). Pero esto supone otro modo de selección y, sin duda, con garantías diferentes de las ofrecidas por la oposición. ¿No corre el riesgo, también en este caso, una política de contratación al servicio de una política nacional de empleo, de desembocar en la creación de un nuevo contingente de auxiliares?

c) *La programación de efectivos*

Ya hemos visto los problemas creados por la ausencia de una gestión previsional del personal (tomando como ejemplo, el

(211) FAUJAS, Alain: «Correos contratará con prioridad a los despedidos por la industria telefónica». *Le Monde*, 20 de marzo de 1979.

personal informático), pero no hemos intentado ver en qué marco se inscriben los esfuerzos actuales de racionalización en esta materia:

1.^o *Los modelos más antiguos de previsión de efectivos* son modelos que se podrían calificar de modelos autónomos. En efecto, hay dos aspectos en un modelo:

— Por una parte, está el modelo de evolución de la carrera del *stock* del año (n) de los funcionarios ya ocupados, teniendo en cuenta las entradas normales y, eventualmente, las salidas por jubilación, también las comisiones de servicios, las adscripciones, las dimisiones, las expulsiones, etc... Este modelo es bastante fiable en la medida en que las diferentes variables están bien controladas, sobre todo, para los titulares; pero además, es necesario un modelo de la evolución de las necesidades de personal, en función de las hipótesis de actividad. La gran dificultad es la definición de una relación del nivel y del tipo de actividad y, por tanto, de la cantidad y de la cualificación del personal correspondiente. De la diferencia entre el *stock* de un año (n+x) y las necesidades en ese mismo momento, se deduce el flujo de incorporaciones necesarias. El segundo término de esta diferencia es función de diversas opciones políticas. Las necesidades no son un dato objetivo y autónomo. Para poner un ejemplo, ¿cuáles son las necesidades en materia de escolarización en los próximos años, para cuya satisfacción hay que prepararse ahora? Esto depende evidentemente de datos relativos a la natalidad, que se controla relativamente bien, pero también de la política de escolarización (larga o corta, técnica o general, de la fuerte o débil tasa de encuadramiento, etc.). Las relaciones indicadores-efectivos no tan neutras, tan estables. Pero la mayor parte de los modelos actuales evitan plantear esta cuestión.

Más concretamente, las Administraciones que los elaboran, construyen un cuadro de la evolución de los medios de personal, año por año y categoría por categoría, partiendo, en principio, de la hipótesis de la constancia de las necesidades a satisfacer, teniendo sólo en cuenta la reconducción de las medidas anteriores y la evolución espontánea de la estructura del personal. Después, el cuadro puede completarse con diversas hipótesis de evolución de las necesidades, más o menos normativas según el

grado de previsión posible (212). Con este método, el Ministerio del Interior ha elaborado el modelo «EPEE», y el Ministerio de Defensa, un modelo de simulación de la evolución del cuadro de los oficiales del Ejército de Tierra. Parece que el modelo «GESPER» del Ministerio del Equipamiento no va mucho más allá por el momento (213). De manejo bastante cómodo y ofreciendo una presentación útil de la evolución de los cuadros, estos modelos tienen, sin embargo, el inconveniente de no poner en cuestión la utilización de los medios existentes y de estar demasiado exclusivamente orientados hacia la política de selección.

2.º *Los modelos actuales de estudio de la gestión provisional de personal* se orientan hacia una asociación con las técnicas RCB (lo que plantea el problema de la definición de necesidades, en lugar de hacer extrapolaciones), y hacia una participación directa de los empleados en la definición de la política de personal. Los problemas de selección no son nada más que un aspecto accesorio, siendo el esencial la progresiva puesta en práctica de una Dirección por Objetivos (DPO), asociada a la RCB. Estos aspectos serán objeto de mayor desarrollo en el capítulo dedicado al control.

En la actualidad, y teniendo en cuenta los cambios de mentalidad y de comportamiento que implican, el contenido ideológico subyacente, estos modelos sólo están en un estadio experimental, no operativo. Principalmente, no pueden servir de base de trabajo para las negociaciones presupuestarias, lo que es la «conditio sine qua non» de su desarrollo. Todo el sistema de gestión provisional por servicio o por categoría de personal plantea un problema de homogeneidad de los métodos de

(212) Como toda previsión, es tributaria también de hipótesis relativas a la evolución de las tecnologías. Parece que en el sector terciario, no se ha medido todavía ni se ha tomado en cuenta del impacto de las mutaciones que se avecinan. (Cf. sobre este punto: GOBERT, Michel, y PLAS, Jean-Pierre: «La Banca podría ser la siderurgia de mañana». *Le Monde*, 20 de febrero de 1979).

(213) Proyecto de Ley de Presupuestos para 1977, Ministère de l'Équipement, presentación del presupuesto bajo la forma de «presupuesto por programas» (Equipamientos y Vivienda). Imprimerie Nationale, 1976, pp. 181 a 183. El Ministère de l'Équipement (convertido en Ministère de l'Environnement et du Cadre de Vie) sería el más avanzado en los estudios que tienden a superar estos primeros modelos.

previsión. Si las estimaciones no obedecen a una metodología común, reconocida por los servicios del presupuesto, no pueden servir de base de discusión incontestada. Además, un análisis por sectores de las necesidades tiene necesariamente por efecto sumar, sin jerarquizarlas, las propiedades definidas por los responsables de cada sector. A falta de una herramienta de decisión global, tiene un efecto inflacionista cierto. Los riesgos de fracaso o de desviación son, por tanto, grandes. Los servicios «gastadores» pueden tener la tentación de desviar estos modelos de su objetivo oficial, para hacer de ellos simples argumentos de cara a la negociación presupuestaria, mientras que la Dirección de Presupuestos los rechazará, negándose a discutir sobre bases que controla menos.

El problema toma dimensión muy específica en la Administración. Los modelos de gestión previsional del personal existen también en las grandes empresas privadas, pero el corte del grupo en filiales, jurídicamente autónomas (¡incluso si su beneficio es gravado a nivel de grupo!), permite desconcentrar la función global a optimizar y acercarla a un nivel muy próximo de las diferentes actividades, sin contar con que ella se expresa en términos muy simples, ya que hay indicador global: el beneficio. No se encuentra nunca allí un servicio (incluso al nivel de los grandes «holdings») que reine sobre un imperio tan extenso, como el cubierto por la Dirección del Presupuesto, y con una lógica de racionamiento tan marcada. Suponiendo que las diferentes partes actuantes (Dirección del Presupuesto, Parlamento, Servicios «Gastadores», acepten jugar el juego, pueden producirse desviaciones mucho más insidiosas. La búsqueda de una adecuación entre nivel de actividad y medios (es decir, una función de producción) corre el riesgo de volverse contra los funcionarios cuya actividad es más difícilmente cuantificable (magistrados, investigadores, etc.). ¿No se corre el riesgo de acentuar el desclasamiento, que ya soportan con demasiada frecuencia en el seno de la sociedad contemporánea, y dar pruebas de un exacerbado malthusianismo al respecto, al proceder así en cuerpos en los que la tasa de renovación sería demasiado débil? El Estado no debe convertirse en un cómplice de ello. Pero la selección no es el único modo de adecuación de

los medios a las necesidades. La Función Pública agrupa un número suficiente de hombres para que puedan ser internalizados muchos más ajustes, es decir, en el ámbito que nos interesa, realizados a través del movimiento de empleados de un puesto a otro y, sobre todo, a través de nuevas capacidades, gracias a la formación.

3. EL DÚO SELECCIÓN-FORMACIÓN

Si, hasta este momento, hemos hablado, sobre todo, de selección, no hay, sin embargo, que perder de vista que no se la concibe independientemente de una política de formación. Entendemos por esto, una política de desarrollo de las capacidades profesionales, de ajuste a los cambios, incluso, más allá de los objetivos puramente técnicos, de adaptación de los funcionarios a la evolución cultural, económica y social (214). En su sentido más amplio, la formación se convierte en un asunto de toda una vida y no está ligada a la selección. Pero aquí sólo nos vamos a interesar en la formación que toma a su cargo el empleador, concebida en el marco del desarrollo de una carrera, es decir, en la formación técnica. Tres van a ser los casos contemplados:

- la formación requerida antes de la selección;
- la formación dada a los funcionarios después de su selección, y
- por último, porque se trata de un caso un poco particular, de la movilidad como método de formación.

a) *La formación requerida antes de la selección*

Si se exceptúan los contratados y auxiliares, se trata esencialmente de la formación exigida para poder presentarse a las diferentes oposiciones convocadas por el Estado.

Es evidentemente tentador tomar como modelo el de las funciones públicas abiertas, y sólo seleccionar a los especialistas que ya tienen la formación técnica correspondiente al empleo a

(214) Las organizaciones sindicales están muy interesadas en este último punto. Cf. sobre este punto: CABARET, Raymond, y PANIER, Roger: *Guide de la fonction publique*, CFDT/Information, 1977, p. 86.

cubrir. Esta solución, la menos costosa en apariencia, se enfrenta con tres tipos de obstáculos:

1. Es incompatible con el principio de selección de cara a una carrera al servicio del Estado. El concepto de carrera es indisoluble de la preocupación por el servicio público y del sentimiento de estar investido para una misión de interés general que caracteriza a la Función Pública (215). Ahora bien, no se puede seleccionar para una carrera sólo a generalistas capaces de convertirse en especialistas, sino capaces también de retomar funciones de administración general, si el interés del servicio lo exige. Ya hemos recordado este problema a propósito de los cuadros informáticos.

2. En un país como Francia donde la enseñanza es, en lo esencial, pública y gratuita (216), no es evidente que una formación específica y técnica previa a la oposición sea la menos costosa. Ello obligaría a las universidades, institutos, y demás establecimientos a preparar un gran número de candidatos para estas oposiciones, y a financiar estas enseñanzas, cuando sólo una minoría será admitida (en media, uno sobre diez). En cuanto a los candidatos rechazados, es poco probable que tengan posibilidad de utilizar y valorizar en otro sitio la formación en las técnicas administrativas que hayan podido adquirir, lo que constituye un despilfarro tanto para ellos como para la colectividad. Por ello, los establecimientos de enseñanza superior forman más bien generalistas que funcionarios. No existen, por ejemplo, estudios universitarios que formen directamente en las funciones de Inspector del Tesoro o de Aduanas.

3. Por último, si fuera necesario que los candidatos asumiesen el riesgo de dedicar varios años de estudios, enteramente centrados en la formación en las técnicas administrativas, seguidas por el azar de la oposición, se llegaría en la Alta Función Pública, más aún, a una selección particularmente elitista. Por esto, se critica mucho ya a la ENA, donde los parisinos, por una parte, y los hijos de las categorías socio-

(215) Este sentimiento puede también, por otro lado, tanto entrar en conflicto con un cierto corporativismo como reforzarlo... lo que no excluye la preocupación (legítima) por los intereses personales.

(216) Por oposición con el sistema americano.

profesionales más elevadas, por otra, están sobrerrepresentados, viniendo este fenómeno a reforzar el peso del IEP de París en la selección (217).

Costosa para la familia y para la colectividad, la transferencia sobre el candidato de la formación del funcionario no es, pues, un sistema compatible con el objetivo, muy específico de la Función Pública, de la democratización de la selección. La mayor parte de las oposiciones administrativas (esto también es cierto en Gran Bretaña) se componen, pues, de pruebas de interés general (218), que no obligan al candidato a invertir mucho en una formación demasiado especializada.

(217) Las cifras dadas por BODIGUEL, J. L., *op. cit.*, p. 209, para las promociones 1963-69, lo confirman.

| | |
|-----------------|--|
| Región parisina | 21,6 enarcas por 1.000.000 de habitantes |
| Cuenca parisina | 8,7 |
| Oeste | 9,3 |
| Suroeste | 9,2 |
| Macizo Central | 14,6 |
| Suroeste | 9,5 |
| Este | 7,0 |
| Norte | 3,1 |
| MEDIA | 12,3 |

| Categoría socio-profesional | Porcentaje de la población activa en 1978 | Porcentaje de la ENA |
|--|---|----------------------|
| Agricultores | 12 | 5 |
| Obreros y asalariados agrícolas | 41 | 3 |
| Empleados | 15 | 10 |
| Cuadros medios | 10 | 19 |
| Empresarios de la industria y del comercio . | 10 | 13 |
| Cuadros superiores y profesiones liberales . | 5 | 49 |

(218) A título de ejemplo, la oposición externa de los Instituts Régionaux d'Administration (llamada «primera oposición») consta de las siguientes pruebas:

— Pruebas de admisión, escritas:

- Redacción de un escrito de síntesis, partiendo de una *dossier* (aquí no se exige ningún conocimiento técnico).

- A elección del candidato, una composición sobre un tema de Derecho Público, o de Economía de la Empresa, o de Geografía Económica, o de Ciencias Económicas, o de Métodos de Gestión Administrativa, o de Gestión Contable.

— Pruebas de admisión, orales: tres ejercicios de quince minutos:

- Cuestiones Administrativas y de Derecho Público.

- Cuestiones Económicas y Financieras.

- Conversación, sobre un texto de actualidad o de un documento de carácter administrativo, jurídico, social, económico y financiero.

Pero, incluso, incluyendo en el programa de las oposiciones sólo pruebas de cultura general, para las que únicamente se necesitan conocimientos que pueden servir para varias oposiciones, y también para solicitar un empleo en el sector privado, la situación actual del mercado del empleo crea problemas. Numerosos licenciados, y titulados con *masters* se presentan cada vez más a oposiciones de categoría B, cuyo nivel normal es el Bachillerato e, incluso, a las de categoría C. De ello resulta una presión para la prolongación de los estudios y una afluencia de sobretitulados, a quienes no se podrá satisfacer sus aspiraciones profesionales. Existen *bolsas* para financiar esta formación más larga, pero son poco numerosas y de bajo importe. ¿No sería preferible imaginar una formación alternada (prácticas, cursillos, estudios generales), para los futuros candidatos de las oposiciones? Los cursillos ofrecidos por las grandes empresas a los estudiantes (principalmente, los cursillos integrados, a lo largo del curso escolar, de las Grandes Escuelas), son un medio de pre-seleccionar futuros cuadros. La Administración podría utilizar una fórmula análoga (menos unilateral que la bolsa de estudios) para asegurarse, tanto capacidades como el deseo de los candidatos de hacer carrera en la Función Pública. Este sistema podría inspirarse en el sistema alemán del que ya hemos hablado (219).

b) *La formación posterior a la selección*

Dos casos muy distintos se pueden presentar: la formación del candidato que acaba de aprobar la oposición, y el del empleado del Estado que ya ocupa un empleo en el seno de la Administración:

1.º *La formación «primera» del funcionario (adaptación).*—Habiendo recibido una formación general y aprobado una oposición, la mayor parte de los funcionarios de categoría A entran en una Escuela, o se les prepara directamente en su empleo. Algunas tienen una vocación interministerial (ENA,

Aunque hay que indicar también, y es una de las contradicciones del sistema, que esta formación general se adquiere más fácilmente en un medio socio-económico ya privilegiado.

(219) Cf. *supra.*, p. 303.

IRA), otras un carácter más técnico (Escuela de Impuestos, de Aduanas, de la Magistratura, de Inspectores de Trabajo, Escuelas Normales, etc.). Prácticamente todas prevén una enseñanza alternada: se deben completar cursos y prácticas, y realizar, a veces, una memoria o un estudio, con frecuencia colectivo (seminarios ENA). La duración total de esta formación es generalmente de dos años. A título de ejemplo, el Ministerio del Medio Ambiente mantiene tres Escuelas Técnicas:

— Escuela Nacional de Puentes y Caminos: 450 alumnos en 1977.

— Escuela Nacional de Obras Públicas del Estado: 580 alumnos.

— Escuela Nacional de Técnicos en Equipamientos: 420 alumnos (220).

En 1979, el Ministerio del Presupuesto dirigía cinco:

— Escuela Nacional de los Servicios del Tesoro: 375 alumnos en 1975.

— Escuela Nacional de Impuestos y Escuela Nacional del Catastro: 2.460 alumnos.

— Escuela de Aduanas: 1.174 alumnos.

— Escuela de la Competencia y del Consumo: 272 alumnos.

— Escuela Nacional de Estadística y de la Administración Económica: 332 alumnos.

Estas cinco escuelas representan un total de 220.660 semanas-alumno (221).

Durante la escolaridad, los alumnos tienen la consideración de funcionarios en prácticas y son remunerados, lo que es particularmente favorable para quienes deben ganarse rápidamente la vida. Como contrapartida, los alumnos deben firmar un compromiso de servir al Estado durante varios años (diez años).

Por su importancia y por la diversidad de sus tareas, la Administración ha sabido dotarse de un sistema educativo interno muy estimable. El principio no es propio de la Administración, ciertos grandes grupos privados han creado igualmente

(220) *Fuente:* Presupuesto por programas para 1977.

(221) *Fuente:* Presupuesto por programas para 1979.

escuelas, fundamentalmente para sus cuadros jóvenes. En particular, los constructores de ordenadores, desde hace tiempo, han contratado jóvenes titulados de Enseñanza Superior, sin conocimientos informáticos (por lo tanto, seleccionados con pruebas de cultura general y con tests) y les han formado durante un año. También han tomado a su cargo la difusión de una disciplina que tanto la Universidad como las Escuelas habían olvidado (222). Cuando en un sector las empresas son muy numerosas y la organización profesional (sindicato patronal) suficientemente potente, las Escuelas se crean a nivel de profesión y no a nivel de empresa. Se puede citar a título de ejemplo la Escuela Nacional de Seguros o el Centro de Estudios Superiores de la Banca. Los puntos de semejanza entre estas Escuelas y las de la Administración no faltan. Pero de forma general, las Escuelas creadas por y para las empresas privadas no hacen circular con el mismo vigor una ideología igualitarista y «meritocrática», de las que se encuentran vestigios hasta en el detalle de las normas de funcionamiento en las Escuelas del Estado (garantía de independencia de los Tribunales, puntuación, etc.). Por último, la formación «primera» que es generalmente de dos años en la Alta Función Pública no es más que de un año en el sector privado (223).

2.º *La formación permanente en la Función Pública (preparación y perfeccionamiento).*—Contrariamente a una idea muy extendida, la Función Pública dedica una masa considerable de medios a la formación permanente que no tiene equivalente en las grandes empresas privadas (que están todas por debajo del mínimo legal), como lo demuestran las cifras siguientes (224). En 1975, el Estado gastó 4.400 millones de francos en formación

(222) Al final de esta formación, muchos dejaban, por otra parte, la empresa para ejercitar sus nuevos tanteos en otra empresa, que se convertía en cliente del constructor. La formación tenía entonces como objetivo, tanto formar cuadros, como futuros clientes: una política que I.B.M. ha practicado con mucho éxito. Traducida a la Función Pública, esta «operación comercial» consiste en formar a extranjeros en las Escuelas (ejemplo: 65 extranjeros entre 450 alumnos en la Ecole Nationale des Ponts-et-Chaussées, en 1977).

(223) Cf. por ejemplo: Fédération française des syndicats de banques. CFDT: Convention Collective du Travail, 1 de enero de 1978, p. 14.

(224) Fuente PLANTEY, A.: *Réformes dans la fonction publique*, op. cit., p. 37.

de sus miembros, incluyendo en ello la remuneración de los funcionarios en prácticas (lo que hacen también las empresas en su balance social), o sea, más del 4,5 de la masa salarial. El número de los beneficiarios ha sobrepasado las 700.000 personas, con unos efectivos crecientes de las categorías B, C y D, a pesar del predominio de la categoría A. «En 1973, se ha evaluado en cerca del 3 por 100 del total del presupuesto civil de la Función Pública el total del tiempo dedicado por los funcionarios a la formación profesional» (225). El Ministerio del Equipamiento (226) ofrece un buen ejemplo de este esfuerzo. El proyecto de Ley de Presupuestos para 1977 preveía un efectivo total de 87.452 empleados. Además de la financiación de sus tres Escuelas, este Ministerio ha financiado 87.000 días de prácticas, ofreciendo una preparación oral para los exámenes y oposiciones para 12.600 alumnos y una preparación por correspondencia para 8.690 (227). El Ministerio del Presupuesto, para unos efectivos en 1979 de 169.145 agentes (según el proyecto de Ley de Presupuestos para 1979) financiaba cinco Escuelas, organizaba una preparación oral para oposiciones para 23.560 agentes y una preparación por correspondencia para 30.925 agentes. Las enseñanzas para perfeccionamiento han llegado a 54.980 agentes, a los que hay que añadir los 5.240 empleados que han seguido una enseñanza de perfeccionamiento por correspondencia (228). No hay que sumar, claro está, todos estos empleados, ya que algunos han seguido varias formaciones muy breves (uno, o algunos días), mientras que otras duran varias semanas. Sin embargo, estas cifras son suficientemente elocuentes en cuanto al esfuerzo hecho por estos dos ministerios en materia de formación, sin que se trate de casos aislados. Conviene estudiar por separado dos de sus aspectos:

a) *La preparación para los concursos internos.*—La importancia de los concursos internos en la política de promoción del personal es una de las características de la Función Pública y del

(225) *Ibíd.*

(226) Rebautizado Ministère de l'Environnement et du Cadre de Vie.

(227) *Fuente:* Presupuesto por programas para 1977, p. 190.

(228) *Fuente:* Presupuesto por programas para 1979, p. 546.

Sector Público (SNCF, EDF, etc.), que también se encuentra en ciertas actividades de servicios fuertemente concentradas (Banca, Seguros), pero mucho menos, incluso nada, en la industria. La ideología dominante en los dos grupos de organizaciones no es la misma. En la industria, la ideología oficial (incluso si, en los hechos, es a menudo desmentida por la existencia de acuerdos) es la del liberalismo económico. La competencia, al eliminar a los menos capaces, sirve al interés general. Lo que es cierto a nivel de empresa lo es también a nivel de los individuos. La competencia interpersonal sustituye (sobre todo, a nivel de cuadros) las garantías y los derechos adquiridos que proporciona una oposición interna (o externa) aprobada. Desde luego, este liberalismo «salvaje» está atemperado por convenios colectivos y por el prestigio que pueden conferir ciertos títulos. Sin embargo, es el sistema de referencia. Por el contrario, en el Sector Público, la ideología dominante no está basada en las virtudes de la competencia, sino en la necesidad, en la permanencia y en la calidad del servicio público. Las rivalidades que pueden enfrentar a Servicios Públicos (ejemplo: la SNCF y Air France) no tienen por objeto la eliminación del adversario, sino simplemente la defensa de un cierto campo de la actividad. Por sorprendente que esto pueda parecer a primera vista, Banca y Seguros funcionan esencialmente según la misma lógica. Estos dos sectores ejercen, por delegación, un cierto número de actividades de mantenimiento del orden (en sentido general) que normalmente incumben al Estado. La Banca participa en la gestión del conjunto del sistema monetario bajo el control del Banco de Francia, del Consejo Nacional del Crédito y de la Comisión de Control de la Banca. Ella proporciona seguridad a las transacciones, gracias al desarrollo de la emisión de moneda y ejercen funciones de «policía económica»: denuncia los incidentes en los pagos, que están centralizados en el Banco de Francia, comunicación de informaciones al Fisco, control de cambios, etc. Añadamos a esto que los tres mayores bancos están nacionalizados (BNP, Crédit Lyonnais y Société Générale) y que numerosos establecimientos financieros pertenecen al Sector Público o semipúblico (Caisse des Dépôts, Crédit Foncier, CDE, CNME, etc.). Salvo para el resto de los pequeños bancos locales, no se puede hablar aquí de competencia. El objetivo primero de BNP,

por ejemplo, no es el de absorber o de eliminar al Crédit Lyonnais o a la Banque de Paris y des Pays Bas, sino simplemente producir un margen bancario suficiente para cubrir sin demasiadas dificultades las cargas del conjunto de su estructura. De la misma forma, se puede sostener, caricaturizándolo un poco, que el primer objetivo de un ministerio es lograr un presupuesto suficientemente generoso para funcionar sin demasiadas restricciones, no sirviendo los programas para otra cosa que para justificar la demanda de créditos (229). Las compañías de seguros, de las cuales las más grandes están nacionalizadas, completan la «policía económica» ejercida por el sistema bancario en el sistema de prevención. Se trata, cada vez que esto es posible, de dar a los agentes económicos los medios de hacer frente a su responsabilidad civil (seguro de accidentes) o a sus compromisos financieros (seguro de vida, contratado obligatoriamente con ocasión de ciertos préstamos). Los aspectos «seguridad» dominan muy ampliamente a los problemas de «competitividad» en las actividades que acabamos de describir. Esquematizando, se puede decir que el Estado garantiza la seguridad de los patrimonios. Estas tres actividades tienen como papel colectivizar la seguridad.

Analizado el modo de gestión del personal, pensamos que una característica común prima en la distinción entre sector comercial/sector no comercial. Principalmente, el dúo promoción/formación ofrece un espacio muy amplio a los concursos internos, lo que da a las personas la seguridad que necesitan para producir, a su vez, ciertas formas de seguridad. Añadimos también que estas actividades consisten, en una parte importante, en crear, o en hacer aplicar, textos reglamentarios, lo que desarrolla en los empleados públicos un gusto por el Derecho escrito que se acomoda particularmente bien a un sistema de promoción por concursos. Cuando no hay concurso interno (caso de los bancos pequeños y medianos) existe una promoción y un aumento de salario (bonificación por puntos), cuando un empleado

(229) Es la misma idea de internalización de objetivos de que ya hablaba BALZAC al escribir en *Les employés*: «Había respetado la máquina que funcionaría entonces, que funcionaría largo tiempo, porque todo el mundo había auyentado la idea de repararla.» (Ed. A. Huossiaux, p. 141).

pasa con éxito ciertos exámenes profesionales (230). Las cifras que acabamos de citar, principalmente las del Ministerio del Presupuesto, muestran que la preparación de los concursos absorbe la mitad del esfuerzo de la formación permanente. Para el conjunto de la Función Pública, el 25 por 100 de los fondos destinados a la formación permanente sirve para ofrecer preparación para los concursos administrativos internos, y no para una verdadera formación de conjunto en el empleo (231). Una encuesta realizada por la Dirección General de la Administración y de la Función Pública en los Ministerios, en 1974-1975, demuestra que, en 1973, más de un tercio de los beneficiarios de las acciones de formación (se trataba, por otro lado, de las formaciones más largas) preparaban un concurso interno. Cualquiera que sea la cifra exacta, no estará muy alejada.

Si este sistema de promoción ofrece todas las ventajas, como ya hemos analizado, de la oposición, y constituye un excelente estímulo, no deja de tener sus inconvenientes. El más importante surge del carácter demasiado académico de sus pruebas, ya que no obliga a los candidatos a adquirir una verdadera cualificación profesional. Se los obliga a hacer tardíamente los estudios que no han podido hacer de jóvenes. Las oposiciones internas no llenan tampoco, lo bien que hubiera sido de desear, su misión de promoción social. Los candidatos a la «oposición de funcionarios» de la ENA proceden ciertamente de categorías socioprofesionales menos elevadas que los de la «oposición estudiante». Pero realizan una escolaridad menos brillante y acceden en menor proporción a los grandes cuerpos. El ciclo de estudios de la ENA no les permite sacar provecho a su experiencia profesional. También, la oposición interna de las IRA (denominada «segunda oposición») hace poco caso de la experiencia anterior y de las capacidades como gestor del candidato (232). Habría que

(230) Cf. sobre este punto, el cuadro de beneficios de los puntos en: *Fédération française des syndicats de banque CFDT, op. cit.*, pp. 42 y 43.

(231) PLANTEY, A.: *Réformes dans la fonction publique, op. cit.*, p. 78.

(232) A título ilustrativo, las pruebas escritas de admisión son las siguientes (las pruebas orales de admisión son las mismas que para la oposición estudiante):

1. Resumen, de un número limitado de palabras, de uno o varios documentos.

2. A elección del candidato:

organizar pruebas más prácticas, con gran oportunidad de optar, para tener en cuenta la diversidad de experiencias. Lo oral podría ser una entrevista dedicada a la experiencia profesional de los candidatos (233) y/o a la defensa de un memorandun, en el que el candidato hubiera descrito sus experiencias de gestión. Se podría así hacer del concurso interno un medio de evaluar la Función Pública, y no solamente una forma de clasificar a los individuos.

b) *El perfeccionamiento*.—Este tipo de formación se acerca mucho al régimen del Derecho Común de los asalariados, sin llegar a ser, sin embargo, tan favorable. Los derechos de los funcionarios y auxiliares son menores y no hay control sindical sobre los programas de formación, tal como existe en el sector privado, a través del Comité de Empresa (234).

El perfeccionamiento puede organizarse bajo un gran número de formas diferentes: enseñanzas organizadas puntualmente por una Administración con su propio personal, recurso a organismos externos privados, a la Universidad o a Centros de Formación Específica de la Administración, con estructura permanente.

Tales centros también existen en el extranjero: Civil Service College en Gran Bretaña y Bundesakademie für öffentliche Verwaltung en la República Federal de Alemania.

Si se toma el ejemplo de la formación superior en la gestión, existen en Francia varios organismos:

— Composición sobre un tema sobre las instituciones políticas y administrativas de Francia o sobre las cuestiones económicas, sociales y financieras.

— Redacción, con elementos auxiliares, de un informe dirigido a hacer surgir el espíritu analítico del candidato, su aptitud de situar la cuestión tratada en su contexto general y sus capacidades de composición.

— Redacción, con elementos auxiliares que contengan información numérica, de un informe extrayendo las consecuencias de las series estadísticas, para hacer aparecer el espíritu analítico del candidato, su aptitud de situar la cuestión tratada en su contexto general y sus capacidades de composición.

(233) Esto se hace en la del acceso al CPA (Centre de Perfectionnement aux Affaires), que es un establecimiento de la Chambre de Commerce et d'Industrie de Paris, dedicado a la formación de los cuadros superiores del sector privado en la gestión.

(234) Cf. sobre este punto en el sector privado: LEFÈBRE, Francis: *Mémento pratique social*, Editions F. Lefèbre, 1975, párrafos 1.656, 1.657 y 1.686. En el Sector Público, cf.: CABARET, R., y PANIER, R., *op. cit.*, pp. 85 a 90.

— En el Ministerio de Hacienda, la Dirección de Previsión ha formado más de 6.000 cuadros A, en menos de diez años, en las técnicas de la RCB. Un Comité de Enlace Interministerial (COLIFOR) garantiza la coordinación de las enseñanzas, que han venido a injertar en la RCB (presupuestos y contabilidad de programas, contabilidad analítica, etc.) en el conjunto de los ministerios.

— Dos centros superiores se han creado, además, desde 1970, bajo la forma de asociaciones regidas por la Ley de 1901: El Centre d'Etudes Supérieures du Management Public (CESMAP), fundado por PTT, aunque con vocación interministerial, y el Centre de Formation Supérieure du Management (CFSM), creado a iniciativa de varias Grandes Escuelas (X, ENA, Centrale, ENSPTT, Télécoms, Ponts, INA, etc.) (235).

— Por último, en los antiguos locales de l'Ecole Polytechnique de Paris acaba de ser creado el Institut Auguste Comte, centro de investigación y de formación en la gestión para los ingenieros de los cuerpos del Estado.

El ejemplo de la formación superior en la gestión demuestra que las actuaciones de perfeccionamiento y los organismos encargados de su lanzamiento son numerosos en la Función Pública. Los únicos reproches que se les pueden dirigir son los siguientes:

— Una insuficiente política de concertación con las organizaciones sindicales que, ya lo hemos señalado, sitúa en este ámbito a la Función Pública más allá del régimen del Derecho Común, y hace del Estado un empleador particularmente (¿e inútilmente?) autoritario.

— Una insuficiente coordinación de las diferentes acciones y una colaboración demasiado escasa entre los organismos de formación. El importante papel de coordinador podría ser confiado a la Dirección General de la Función Pública.

— La insuficiencia de la política de relaciones públicas llevada por estos organismos, cuya calidad no está puesta en

(235) Se tomará nota al paso de que estos establecimientos utilizan el término *management* su denominación, mejor que «gestión» o «gestor». Esta elección no es ciertamente fruto del azar, sino testimonio del valor simbólico que se asocia a este término.

cuestión. Su existencia misma es poco conocida, sus publicaciones son demasiado confidenciales, su reputación no traspasa el estrecho círculo de los iniciados.

De hecho estos tres defectos se deben al gusto por el secreto, tan característico de la Función Pública francesa, y a las dificultades y reticencias que tiene para explicar al público su forma de funcionamiento interno. Ahora bien, la conversión de la Administración a los métodos modernos de gestión no se hará sin que se les conceda un cierto prestigio, que valore a los funcionarios encargados de su ejecución, tanto entre sus colegas como ante los ojos del público. Para ello, habría que reagrupar a los diferentes organismos encargados de impartir la formación superior de la gestión bajo una dirección única (un poco a la manera del CESA que agrupa el HEC, el ISA y la CFC, del grupo ESSEC o del CPM que agrupa, la ESCP, la EAP, la CPA, etc. (236), la cual tendría la responsabilidad de mantener una política de relaciones con el exterior, daría al público una prueba del dinamismo del Estado en este terreno, y haría posible el mantenimiento de una buena corriente de reflexión sobre las especificidades de la Dirección Pública. La existencia de estos organismos testimonia la preocupación de la Administración por legitimar su gestión (en la medida en que la gestión moderna tiene un valor legitimante), aunque su coordinación en el seno de una estructura de grupo le permitiría ir más allá y gestionar su legitimidad.

c) *La formación por la experiencia: la movilidad.*—El valor formativo de una cierta movilidad es bien conocido por el sector privado. En las grandes empresas, desde su ingreso, los cuadros son invitados durante varios meses a hacer una especie de «recorrido del combatiente», visitando, en calidad de observador, un gran número de servicios. Más tarde, es muy raro que se haga carrera ocupando la misma función. Se pasa normalmente de los servicios contables a la tesorería, a la auditoría, al control de gestión, a la contabilidad analítica, etc... En los grupos

(236) El CESA y el CPM, con sus diferentes escuelas, con dos organismos de enseñanza superior de la gestión de la Chambre de Commerce et de l'Industrie de Paris, que, a su vez, es un organismo público. El ESSEC es una escuela privada.

importantes, la rotación se hace también pasando de una filial a otra, a fin de conocerlas, antes de encabezar la dirección de un departamento. Cuando se trata de filiales de las multinacionales americanas, los más altos ejecutivos han efectuado necesariamente una estancia de seis meses, o de un año, en la casa madre en los Estados Unidos, antes de iniciar sus funciones.

Las ventajas de la movilidad han sido percibidas por la Administración, que la ha hecho obligatoria para cierto tipo de personal. Veremos en seguida en qué condiciones podría organizarse una movilidad facultativa, y por último, el problema de los intercambios Administración-sector privado. Antes de pasar revista a estos tres puntos, hay que señalar que, al permitir a los empleados, romper la monotonía de su carrera, incluso cambiar de oficio, la movilidad es, tanto un medio de promoción social como un paso importante hacia la mejora en las condiciones de trabajo. La flexibilidad que aporta, responsabiliza a cada uno sobre el desarrollo de su vida profesional, y permite corregir, tanto como la formación, un mal comienzo debido a estudios insuficientes.

i) *La movilidad obligatoria*.—Reglamentada por un Decreto del 26 de noviembre de 1964, después por un Decreto de 30 de junio de 1972, ésta se aplica a los funcionarios de los cuerpos seleccionados a través de la ENA y a los administradores de Correos y Telecomunicaciones. «El período de movilidad está previsto tras un mínimo de cuatro años de ejercicio de funciones en el primer puesto; dura dos años, salvo renovación» (237). Los empleos de jefe de servicio, de director adjunto y de subdirector están reservados a los miembros de los cuerpos seleccionados a través de la ENA, y que hayan cumplido con su obligación de movilidad. No hay por tanto, nada más que una respuesta positiva a esta obligación. Como regla general, el sistema instituido por este Decreto es juzgado satisfactorio, y se ha producido una especie de unanimidad alrededor de la fórmula siguiente: «Movilidad = competencia superior = mayor posibilidad de obtener funciones de responsabilidad» (238). Las modalidades

(237) PLANTEY, A.: *Réformes dans la fonction publique*, op. cit., p. 97.

(238) BODIGUEL, J.L.: op. cit., p. 157.

son, sin embargo, perfectibles, para responder a tres tipos de críticas:

1) La movilidad no está, actualmente, suficientemente orientada hacia una formación útil para la Administración. De la misma forma que una enseñanza está organizada (no se reconoce a los estudiantes la libertad de seguir cualquier tipo de materia, ni en cualquier orden), la movilidad debe estar concebida como un proceso de aprendizaje, y no como una evasión de inspiración puramente idealista. Todos los intercambios de experiencias son buenos, pero algunos son mejores (más urgentes o más útiles) que otros y haría falta que la Administración tomara una actitud más directa en este terreno.

2) Con el fin de atenuar el corte entre las provincias y París, que se mantiene como el símbolo de la estructura centralizada del poder estatal, lo que constituye un obstáculo importante para la utilización de métodos modernos de gestión, haría falta orientar la movilidad, tanto como fuera posible, hacia los servicios periféricos, regionales y departamentales de los ministerios sociales. Ello supondría, desde luego, costes de desplazamiento suplementarios.

3) Por último, no parece que, en el estado actual de las cosas, la movilidad ofrezca realmente una segunda oportunidad a quienes, faltos de una buena puntuación, no hayan podido acceder a un empleo que se corresponda con su vocación. «Los cuerpos, o los ministerios, más poderosos son los que tienen movilidades más interesantes, es decir, las que permiten acceder al poder administrativo (los Servicios de Primer Ministro), financiero (el Ministerio de Hacienda) o económico (las Empresas). (...) una movilidad neutra (o mejor, susceptible de compensar las desigualdades) sólo se puede concebir en una Administración homogénea, si no, sólo suele reforzar a los fuertes y debilitar a los débiles» (239).

La movilidad obligatoria no ha logrado hacer fracasar las estrategias de los numerosos compartimentos que existen en la Administración.

(239) BODIGUEL, J.L.: *op. cit.*, p. 178.

ii) *La movilidad facultativa*.—Hay que distinguir dos casos: la movilidad geográfica y la movilidad funcional.

1) La movilidad geográfica está excluida para los funcionarios de un cierto número de cuerpos. En la actualidad, y esto nos parece indeseable, los administradores civiles ejercen sus funciones, casi necesariamente, en París. Esto mismo ocurre con los agregados de los administradores centrales salidos de los IRA. Por el contrario, otras categorías de funcionarios de ciertas Administraciones (PTT, Hacienda, Policía, Equipamiento, Educación) son excesivamente inestables, hasta el punto de que se llega a una movilidad geográfica permanente. Con la salida de una proporción particularmente elevada de empleados públicos originarios del Sur o del Suroeste de Francia, numerosos de ellos han recibido un primer destino en la región parisina, en el Norte o en el Este, y no han cesado de trasladarse. Norbert Segard, secretario de Estado de PTT declaró sobre el asunto: «En el momento actual, más de un tercio (de nuestros empleados) está formado por personas sin raíces. Habría, por lo tanto, que relacionar, lo más posible, centros de clasificación con zonas de selección» (240). Tener un primer destino que sea un purgatorio no es motivador..., pero la evolución reciente del mercado del empleo podría, desgraciadamente, modificar los datos del problema.

2) El punto más importante es el de la movilidad funcional. Esta es altamente deseable, en la medida en que rompe las rutinas y evita la constitución de cotos de caza, aunque es difícil de practicar, cuando es facultativa... Choca principalmente con los compartimentos internos de la Función Pública, ¡que comprende más de 800 cuerpos y 3.000 grados! Ahora bien, cada cuerpo tiene atribuciones definidas en sus Estatutos particulares. La movilidad sería mayor si se fusionaran ciertos cuerpos (lo que extendería su ámbito de competencias), tanto más cuando haya cuerpos con muy pocos efectivos, lo que complica inútilmente la gestión. Desgraciadamente, el coste de la operación es inmediato (hay que alinear todos los Estatutos de los cuerpos fusionados con el Estatuto más favorable, y también con las disposiciones

(240) SCHWARTZ, Guy, y FREDET, Jean Gabriel: «No habrá problema de empleo en el teléfono». *Le Matin*, 11 de mayo de 1979.

más favorables de cada uno de ellos), mientras que sus ventajas sólo se hacen sentir a largo plazo. Es, por lo tanto, ese tipo de operación, cuya urgente necesidad se reconoce... ¡pero que se promete realizar en tiempos más favorables! En realidad, la de-compartimentación de la Función Pública se produce por vía de la comisión de servicios (241), practicada a instancias del funcionario, y que no puede hacerse sin su aceptación. Pero el procedimiento se encuentra con dos límites:

— El funcionario en comisión de servicios debe ser titular de su puesto de origen. En su defecto, se trata de un traslado que no ofrece la garantía de reversibilidad en la operación. Los titulares pueden en efecto solicitar se reintegrados a su cuerpo de origen.

— «Para poder ir regularmente en comisión de servicios a otro puesto de trabajo, el funcionario debe reunir los requisitos precisos para ser nombrado por la vía de la selección directa, salvo si el estatuto particular aplicable al empleo a cubrir prevé las excepciones. (...) En ausencia de tales normas reglamentarias, la comisión de servicios no exime de tener que realizar la oposición de acceso normal al cuerpo.» (242)

Como se ve, estos dos límites no afectan a los altos funcionarios que tienen así, conservando las ventajas y su Estatuto, la posibilidad de ejercer funciones de gestión en numerosas Empresas Públicas, sociedades de economía mixta u organismos privados que gestionan servicios públicos (organismos de la Seguridad Social, asociaciones de utilidad pública, Cajas de Ahorros, etc.). Pero, para satisfacer los imperativos de una gestión moderna, las reglas de la comisión de servicios deberían evolucionar en el sentido siguiente:

— Facilitar la movilidad (leer, organizarla) de los funcionarios que forman parte de los grandes cuerpos del Estado (243).

— Hacer de ello un movimiento de ida y vuelta, de forma que los funcionarios pudiesen hacer aprovecharse a su Administración de su experiencia y no, como es el caso de hoy día, ser una hemorragia, de la que la Función Pública sufra los gastos.

(241) Cf. sobre este punto: PLANTEY, A.: *Traité pratique de la fonction publique*, op. cit., párrafo 905 a 987.

(242) *Ibid.*, pp. 923 y 924.

(243) Cf. *supra*, p. 228.

Estas dos propuestas plantean en realidad intercambios entre el sector privado y el Sector Público.

3.º *Los intercambios entre el Sector Público y el sector privado.*—El paso de los funcionarios al sector privado, si se deja aparte el caso de las Empresas Públicas, o de economía mixta, se veía con desagrado en 1946; pero era favorecido, cuando se hacía por vía de la excedencia de la Ley de 3 de abril de 1955 y el Decreto de 14 de febrero de 1959. «No es, sin embargo, posible hoy, si no es para realizar los trabajos necesarios para la ejecución del programa de investigación de interés nacional, definido por el Comité Interministerial de Investigación Científica, o excepcionalmente, para ejercer allí otras funciones» (244). La formación en los métodos modernos de gestión merecen figurar en los casos particulares, a fin de disfrutar de facilidades. Si la comisión de servicios es rechazada, el funcionario puede entonces solicitar su excedencia. Esta puede serle concedida al empleado público «que quiere ejercer una actividad relevante de su competencia en una empresa pública o privada, a condición de que haya cumplido diez años de servicios efectivos, que la excedencia sea compatible con las necesidades del servicio, que la actividad represente un interés público, y que el interesado no haya ejercido en los últimos cinco años un control sobre la empresa» (245). Pero esta solución no es muy ventajosa para la empresa, porque el funcionario pierde durante este tiempo sus derechos de ascenso y la pensión de jubilación. Es, pues, limitada y beneficia, sobre todo, a los miembros de los grandes cuerpos (246).

En sentido inverso, el paso de directivos del sector privado hacia la Administración es muy excepcional, en razón de la forma de selección de la Función Pública (las oposiciones son un obstáculo psicológico disuasorio para un cuadro que tenga varios años de experiencia profesional, ¡sin contar los límites de edad! y los problemas de jubilación ya recordados (245). Los tres únicos casos a señalar son:

(244) PLANTEY, A.: *Traité pratique de la fonction publique*, op. cit., párrafo 937.

(245) *Ibid.*, párrafo 1.006.

(246) Cf. *supra*, p. 206.

(247) Cf. *supra*, p. 208.

1) Recurso a los contratados; pero esta situación es poco atractiva para los cuadros administrativos del sector privado, la cual se adecuaba mejor a misiones de estudio y de investigación (con excepción de los informáticos, en el estado actual de las cosas).

2) El nombramiento de personalidades para empleos de libre designación por el Gobierno (art. 3 párrafo 3 del Estatuto General de la Función Pública), aunque se trata de una solución marginal).

3) Por último, una Ley de 7 de julio de 1977 (promulgada en el marco de las medidas de la lucha contra el paro) autoriza a cuadros asalariados (en el sentido de los convenios colectivos aplicables), con menos de cincuenta años de edad, a presentarse como candidatos a las oposiciones de los cuerpos y empleos de categorías A y B o asimilados, cuando se vean privados de su empleo por causas económicas. Si han sido directivos durante cinco años al menos, están dispensados de los requisitos de titulación. «Para determinar la antigüedad en el servicio público, se tendrán en cuenta, al menos parcialmente, los años servidos en empleos de dirección en el sector privado» (248). Dudamos de que esta medida circunstancial, que no elimina el obstáculo de la oposición, lo que significa pruebas poco adaptadas a este tipo de público, y que no será, puede ser, objeto de una publicidad suficiente, pueda verse seguida de grandes efectos.

Los numerosos obstáculos legislativos o reglamentarios que se oponen a los intercambios entre el Sector Público y el sector privado deben ser, por tanto removidos. Pero haciéndolo únicamente por capricho (aunque el «turn-over» esté de moda, no es un fin en sí mismo) se corre el riesgo de importar «salvajemente» a la Administración los métodos de gestión del sector privado, lo que provocaría una crisis de identidad. La legitimidad del Sector Público reside precisamente en que funciona con una lógica diferente de la del mercado o de la satisfacción de las necesidades en función de la solvencia de los demandantes. Si pierde esta legitimidad, pierde su razón de ser.

(248) PLANTEY, A.: *Réformes dans la fonction publique*, op. cit., p. 62.

Para preservarla, todos los movimientos de cuadros que tienen responsabilidades de gestión (lo que excluye a los ingenieros, que hayan tenido funciones puramente técnicas), que se hagan en la dirección sector privado-Sector Público deberían pasar por una especie de «cedazo» o de «depósito de decantación», sin que este término sea peyorativo, que podría tomar la forma de un cursillo de reflexión y de investigación de tres a seis meses, durante el cual se exploraría y estudiaría la experiencia en la empresa privada de los cursillistas. Hay, pues, que pasar de un conjunto de recetas y de observaciones a conceptos, para ver después en qué medida y con qué precauciones son compatibles con la misión del Servicio Público y, por consiguiente, transportables.

CONCLUSIÓN

A lo largo de esta primera sección, dedicada a la selección y a la formación, hemos visto que el Estado Omnipresente, el Estado-Gran-Organización tiene en este terreno una misión social que cumplir: la regulación del mercado del empleo y la promoción social. Las grandes empresas también tienen restricciones en este terreno, pero su papel es más bien el de no perturbar. No se les exige una actitud activa en la materia, pero se les prohíbe despedir masivamente (249), o se les obliga a contratar a un cierto nivel de salario y de responsabilidad a quienes disponen de títulos (250). En el terreno de la selección y de la formación, el Estado y las grandes empresas tienen en común que éstas deben tener en cuenta el impacto de su actuación sobre el entorno económico, social y, a veces, puede ser, hasta político (251). Pero, por el contrario, es importante señalar que, en el caso presente, la gestión del sistema de legitimidad del Estado sólo admite la selección por oposición, con los compartimentos que ello significa, mientras que la gestión moderna exige una mayor flexibilidad. Es uno de los casos en los que el conflicto de los dos sistemas obliga al Sector Público (y

(249) Para hacerlo, se necesita la autorización de la Inspección de Trabajo.

(250) Los convenios colectivos prevén una rejilla.

(251) No se despidió la víspera de unas elecciones importantes...

también, en menor medida, al sector privado que más se le aproxima) a moverse en situaciones comprometidas y a practicar un doble lenguaje.

Sección 2.^a Remuneraciones

«Este detalle no tiene otro mérito que el de su escrupulosa exactitud.»

COURTELINÉ

INTRODUCCIÓN

Incluso si no se puede aislar la política salarial del Estado del conjunto de su política de personal, ella es un elemento importante del debate sobre su legitimidad por dos motivos esenciales:

1) Determina la renta de numerosos ciudadanos, ya que el Estado es con mucho el primer empleado del país: «a los 3.500.000 miembros del Estado y de corporaciones locales se añaden alrededor de 1.200.000 pensionistas civiles, o militares, del Estado, 1.500.000 titulares de una pensión de guerra, y 1.000.000 de beneficiarios de la jubilación de combatientes. En total, más de 7.000.000 de personas que reciben unos salarios o pensiones, cuyo importe está indicado con la retribución básica de la Función Pública» (252) y (253).

2) Lo esencial de los impuestos (por lo tanto, de los recursos detraídos a los contribuyentes) sirve para pagar estos salarios, que representan con frecuencia más del 80 por 100 de los gastos de funcionamiento de las Administraciones. En este sentido, la política salarial del Estado afecta a todo el mundo.

Además, en materia de remuneración, se produce la oposición entre la lógica de la economía de mercado (unir el salario a la

(252) PLANTEY, A.: *Réformes dans la fonction publique*, LGDJ, 1978, p. 204.

(253) Si se excluye a los pensionistas y a los retirados, las cifras de Francia se corresponden con los medios del resto de los países. La Función Pública emplea alrededor del 10 por 100 de la población activa, cualquiera que sea el régimen político (cf. GAZIER, François: *La fonction publique dans le monde*, Cujas, 1972, p. 17).

productividad del factor trabajo) y la lógica del Estado (garantizar la independencia del funcionario, codificando su forma de retribución). Pero también, como en otros terrenos, se observa una convergencia entre las prácticas de las organizaciones burocráticas. En el sector privado, la codificación de los sistemas de remuneración progresa en los convenios colectivos, los cuales crean los abanicos de salarios. Por su lado, la Función Pública busca la flexibilización, por medio de cambios en el Estatuto, pero, sobre todo, gracias al desarrollo de un sistema de primas que introduce una «personalización» de los salarios.

En fin, la opinión pública, el «pobre contribuyente», del que la prensa se hace, en este terreno, eco con agrado, que es más sensible a este aspecto de la gestión del personal del Estado que a cualquier otro, planteará también motivos de descontento y de contestación (254). Los poderes públicos deberán, por tanto, dar prueba en esta materia de su preocupación de reducir al máximo los gastos de personal, de *racionar* los medios en hombres, que reclama el buen funcionamiento de la Administración. Este problema de la letigimación de la gestión va a ser el objeto del primer párrafo de la presente sección.

Pero, por otro lado, el Estado tiene, en su cabeza, hombres públicos que deben dar constantemente pruebas de su dedicación al interés general, y no únicamente a los intereses de sus partidarios. Ellos están sometidos a normas estrictas, mucho más rígidas que las del sector privado, para descartar toda acusación de nepotismo o de abuso de poder. Este aspecto, que es uno de los modos de *gestión de su legitimidad* será el objeto de la segunda parte.

Tal presentación nos parece preferible a otra que hubiese consistido en oponer el sistema abierto (la política salarial del estado es legítima, ya que está dictada por el mercado, estando el Estado sometido al Derecho Común) al sistema cerrado (el Estado está obligado a practicar una política de legitimación de

(254) «Se oyen en el empresariado, o en la mayoría, voces que denuncian la "generosidad", si no la "laxitud" de que da pruebas el Estado para con sus empleados». Roy Jeannine: Los acuerdos sobre los salarios en el Sector Público, y Nacionalizado garantizan, en 1979, un ligero aumento del poder de compra, *Le Monde de l'Economie*, 31 de julio de 1979.

su gestión, ya que utiliza de su poder de regalía). Decir que el primer sistema es legitimante en sí significa, implícitamente, que es normal y deseable, que el Estado se comporte como un empleador privado, lo que nosotros constatamos (impone a sus salarios limitaciones particulares y debe igualmente jugar un papel social). Por el contrario, la práctica cotidiana de la política salarial del Estado consiste en arbitrar el conflicto que opone a la búsqueda del mínimo coste una preocupación de igualdad y de equidad. En otros términos, es el duelo entre la eficacia (legitimidad de la gestión) y la pureza de los principios (gestión de la legitimidad).

1. LEGITIMACIÓN DE LA GESTIÓN DE LOS SALARIOS: LA BÚSQUEDA DEL MÍNIMO COSTE

Si la deontología del funcionario incluye la dedicación a la colectividad, la probidad y el desinterés, ¿hay que pedirle que sacrifique sus intereses pecuniarios en aras del interés general? ¿El Estado y los funcionarios obtendrían por ello una mayor consideración del público?

Planteadas así, estas cuestiones pueden hacer reír. Y, sin embargo, la Función Pública ha recurrido, desde hace tiempo, para cubrir una parte de sus necesidades de personal, a una mano de obra gratuita, o casi gratuita. Esto suponía que el funcionario debía disponer de fortuna suficiente para no tener necesidad de una retribución. Esta concepción se oponía a la regla de la igualdad de acceso de todos a las funciones públicas, principio incluido en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (art. VI). Hay que esperar hasta 1873 para que la Comisión de Revisión de los Servicios Administrativos proponga la abolición del «supernumerariado» gratuito. Esta estancia, generalmente de tres años, costaba muy caro a los familiares. Por ejemplo, el Reglamento de 2 de abril de 1849, del Ministerio de la Guerra, establecía: «Deberá comprobarse que ellos (los supernumerarios) poseen por sí mismos, o su familia, los medios de proveer a su mantenimiento, mientras dure su situación de supernumerario. Durante este período, deben trabajar con celo y talento, si quieren obtener su titulación de comisionado. Esta mano de obra no contaba con ningún derecho. Parece que la

multiplicación de aspirantes a supernumerarios, y de supernumerarios —capaces de mucho y buen trabajo— suponía cuantiosas economías para el Ministerio: en 1870, unidades enteras del Ministerio de Hacienda estaban compuestas sólo de supernumerarios de 4.^a y 5.^a clase, que se marchaban de allí fatigados, a disgusto, para ser en seguida sustituidos por otros, ingenioso sistema de mano de obra gratuita, que persistió largo tiempo» (255).

La situación actual no tiene, claro está, ningún punto de comparación con la del siglo XIX; sin embargo, continúa llevando su marca. A igual cualificación, los emolumentos de partida son, en la Función Pública, generalmente inferiores a los del sector privado, o a los del Sector Público productivo. A título de ejemplo, la rejilla indicativa de los docentes, presenta los salarios siguientes (256):

| Cualificación | Índice nuevo mejorado | Sueldo neto | Indemnización por residencia |
|--|-----------------------|-------------|------------------------------|
| (Los índices son los del comienzo de la carrera) | | FF | FF (*) |
| Profesor diplomado (licenciado o maestría+oposición) | 333 | 3.225 | 226 |
| Profesor agregado (título de 3. ^{er} ciclo+oposición) | 364 | 3.637 | 247 |
| Maestro adjunto (doctor+lista de aptitud con clasificación) | 404 | 4.046 | 274 |
| Maestro de conferencias de Derecho-Ciencias Económicas (doctores del Estado+oposición) | 503 | 5.066 | 341 |

(*) Importe percibido en la zona intermedia, que se añade al sueldo neto. Hay que incrementar estas sumas con un suplemento familiar a partir del segundo hijo.

Este cuadro demuestra que un profesor de liceo recién ingresado cobra más o menos el mismo salario que una buena secretaria o que un empleado de maestría o que un maestro de

(255) THUILLIER, Guy: *La vie quotidienne dans les ministères au XIX^e siècle*, Hachette, p. 113.

(256) Retribuciones del 1 de noviembre de 1978. Importe percibido en la zona intermedia, que se añade al sueldo neto. Hay que incrementar estas sumas con un suplemento familiar a partir del segundo hijo.

conferencias en Derecho o en Ciencias Económicas, que tienen comúnmente una treintena de años; cuando pasa una de las oposiciones más elevadas, gana lo mismo que un cuadro medio de la misma edad o que un titulado de una Gran Escuela de veintidós a veintitrés años. Hay que esperar a los escalones del final de la carrera para que las diferencias se atenúen. Sólo los funcionarios más modestos tienen la triste ventaja, al principio de su carrera, de percibir una retribución menor (2.300 FF por mes, el 1 de septiembre de 1978), que es superior al SMIC (1.969 FF por mes, el 1 de diciembre de 1978). Esta situación no es peculiar de Francia ni de ciertas categorías de funcionarios. «De forma general, la Función Pública está mal pagada, ya que ella está peor pagada que las actividades privadas de cualificación y de responsabilidad equivalentes. Esto es válido, en principio, tanto para todos los países es decir, para los países en vías de desarrollo, en los países pobres, como para los países ricos, como los Estados Unidos» (257). La única excepción es la de los países que han accedido recientemente a la independencia, en los que los funcionarios nativos gozan, a menudo, de la misma retribución que los antiguos funcionarios de la metrópolis, ¡incluidas las primas de expatriación! La insuficiencia de las remuneraciones, si es excesiva, empuja a la venalidad, a la corrupción y a la acumulación de cargos. La mayor parte de los países occidentales han sabido evitar estas plagas, ya que «todavía en los países de la Europa Occidental, en Inglaterra, en los países escandinavos, en la Europa continental, la retribución es la mejor proporcionalmente» (258).

Una política oficial de salarios de la Función Pública tan dura sólo puede practicarse con un sistema de compensación. Estas son de dos órdenes:

— Compensaciones no monetarias, o sin efecto monetario inmediato. Se trata principalmente de la seguridad en el empleo y de la garantía de un ascenso en la jubilación. Estas dos ventajas son envidiadas por los trabajadores del sector privado, y más particularmente, la seguridad en el empleo por el desarrollo

(257) GAZIER, F.: *op. cit.*, p. 181.

(258) *Ibid.*, p. 183.

de la crisis de 1974. Sin embargo, hay que relativizar su extensión: por 1.830.000 funcionarios titulares del Estado (comprendidos los militares), hay 420.000 agentes no titulares que gozan de las mismas, y numerosos asalariados del Sector Público productivo (SNCF, EDF, Charbonnages, Air-France), o del sector privado (convenio colectivo de la banca, entre otros) que, en el lado contrario, gozan de la misma seguridad en el empleo. Ello es un lujo para los obreros (ya se conoce el tributo que han pagado a la crisis de la siderurgia o del textil), y mucho más banal en el sector terciario (banca, seguros) por las razones que ya hemos examinado. Por el contrario, esta ventaja, muy relativa para el pequeño funcionario, que no es sino un empleado, adquiere su valor pleno entre los altos funcionarios, que tienen, a veces, la movilidad de los cuadros superiores del sector privado (también la retribución) con la seguridad que ofrece la excedencia. Así, un miembro de un gran cuerpo, un inspector de tributos o un ingeniero de caminos, que, de ninguna forma se encontrarán abandonados a su suerte en el mercado de trabajo, tienen numerosas ocasiones de «dar el salto». Otra compensación no monetaria que el Estado ofrece a sus «cuadros superiores» es la proximidad del poder, la eventual entrada en un Gabinete ministerial (259), quizá, la ilusión del poder... Esto puede ser suficiente, incluso, si «la motivación del funcionario no podrá residir en la búsqueda de su propio provecho» (260).

— Hay que completarla, por tanto, con ventajas financieras, ya que «la calidad de la selección de las Administraciones, la continuidad y la eficacia de su actuación dependen de las condiciones de vida que ofrecen a sus empleados, y principalmente, de la respuesta que den al problema de su remuneración» (261). La solución más económica en el plano presupuestario ha consistido siempre en no tocar la rejilla que sirve de base para el cálculo de las retribuciones de 7 millones de personas, sino dar soluciones puntuales a conflictos localizados que suelen surgir a causa de separación demasiado importante entre el «precio de mercado» de una cierta cualificación y la retribución

(259) Cf. sobre este tema BODIGUEL, J. L.: *op. cit.*, pp. 117 a 138.

(260) PLANTEY, A.: *Réformes dans la fonction publique*, *op. cit.*, p. 201.

(261) *Ibid.*

que resulta de la clasificación indicativa. Así nacieron primas e indemnizaciones varias que constantemente han amenazado el principio de la rejilla de los empleos y retribuciones, sobre lo cual vamos a volver más tarde, hasta el punto de reducirla a mera fachada. Es la incoherencia de una Función Pública que se quiere cerrada y de la tendencia hacia una estructura abierta. El desmoronamiento del principio de la rejilla no es, sin embargo, exclusivo de Francia. Las primas, que convierten, en cierta medida, una parte de la política salarial del Estado en una política clandestina, cuentan ya de una larga tradición. Thuillier (262) ofrece numerosos ejemplos de ello en el siglo XIX. Como en la actualidad, representaban una parte importante del ingreso de ciertos empleados del Estado y tendían a institucionalizarse y determinarse a un tanto alzado. «El sistema de gratificaciones sólo da, se señala en 1871 (en la *Revista Administrativa*), buenos resultados en el comercio y en la industria, cuando se conceden como recompensa a los más celosos y más dignos. En el Ministerio de Justicia, es muy difícil que ello valga. Los jefes de servicio (no se trata de magistrados), al estar ligados por relaciones de amistad con la mayor parte de los empleados que trabajan a sus órdenes, no osarían, o no podrían, realizar un reparto desigual entre ellos. Por ello, salvo contadas excepciones, las gratificaciones se distribuyen entre los empleados proporcionalmente a la retribución de cada uno» (263). El Estatuto General de los Funcionarios (Ley de 19 de octubre de 1946), la reclasificación de 1948, después las de 1955 y de 1961-62, debían, sin embargo, terminar con ellas. A pesar de lo cómodo que sea este sistema a corto plazo, su uso abusivo se vuelve contra el Estado y se convierte rápidamente en objeto de escándalo.

La campaña de prensa lanzada en el otoño de 1978 (incluidos los periódicos «de izquierda», tradicionalmente más bien favorables

(262) THUILLIER, Guy: *op. cit.*, pp. 51 a 53.

(263) *Ibid.*

(264) *Le Nouvel Economiste*: «¿Cuánto ganan los funcionarios?», núm. 152, 9/10/78, pp. 44 a 49.

Le Canard Enchaîné: «Los salarios “personalizados” de los funcionarios», 15/11/78.

La Matin: «¿Cuánto ganan de verdad los funcionarios?» 20/11/78. Esta lista, claro está no es exhaustiva.

a los servidores del Estado) traduce bien esta crisis de legitimidad de las remuneraciones de los funcionarios (264). Según *Le Matin*, las primas representaban oficialmente 10.000 millones de francos en 1977 sobre una masa salarial global de cerca de 200.000 millones. Pero aquí hay que añadir las remuneraciones «accesorias» y los ingresos «financieros», que son más difícilmente contabilizables. Según un estudio realizado en 1976, en el ex Ministerio de Economía y de Hacienda, las primas representaban:

- El 25 por 100 de las ganancias totales para los funcionarios técnicos y de las secretarías.
- Del 30 al 35 por 100 para los cuadros medios.
- Del 40 al 45 por 100 para los funcionarios de categoría A.
- El 50 por 100 para los administradores civiles.
- Y hasta el 70 por 100 para los administradores fuera de escalafón.

Según Bodiguel (265), el conjunto de las primas al rendimiento de los administradores civiles, cualquiera que sea su ministerio, representa alrededor del 25 por 100 de su retribución media.

Le Nouvel Economiste se refiere a los 17.000 ingenieros de caminos que se han repartido, en 1977, 190 millones de francos de «honorarios» (porcentaje sobre trabajos realizados por el Ministerio del Equipamiento por cuenta de las Corporaciones Locales). *Le Matin* indica complacido el importe de la prima media anual de los tesoreros-pagadores generales, que ha sido de 260.000 FF en 1975 (sobre una retribución neta oficial de 132.000 FF por año) y *Le Canard Enchaîné* ironiza sobre la «prima de derrama» de 20.000 FF por año que perciben los Consejeros de Estado y los Magistrados del Tribunal de Cuentas (266). Justificadas cuando retribuyen prestaciones de servicios particulares, ligadas a un puesto de trabajo (trabajos penosos,

(265) BODIGUEL, J.L.: *op. cit.*, p. 103.

(266) Según BODIGUEL, la «prima de derrama», basada en los trabajos de saneamiento efectuados por el Estado por cuenta de las Corporaciones Locales, se entrega a los miembros de tres grandes cuerpos (Inspectores de Hacienda, Consejo de Estado y Tribunal de Cuentas). Su importe, idéntico para todos (no jerarquizado) habría sido de 900 FF, por mes en 1973. A ella se añade una prima al rendimiento, cuya base se desconoce (*op. cit.*, p. 102).

trabajos nocturnos, etc...) o a un empleo, según el vocabulario de la Función Pública de estructura abierta, desacreditan al Estado por la forma en que dirige a su personal, cuando son abusivas. Introdúcen verdaderas rentas de situación y desigualdades chocantes en el nivel de los salarios de las diferentes Administraciones, o entre el personal en activo y los jubilados, que no disfrutaban de estas primas. La discreción que rodea su montante, su modo de cálculo y su modo de reglamento (sistema de sobre anual, o trimestral, para ciertas primas o indemnizaciones) crea y mantiene un clima de desconfianza; en definitiva, malsano. El secreto que cubre «ciertas prácticas en este ámbito es tal que ni la misión permanente de la Reforma Administrativa de 1963, ni la Comisión Bloch-Lainé de 1968 han podido resolver el problema de manera exhaustiva. La misión Racine sólo había podido recoger aspectos parciales sobre las primas de los administradores civiles (...). La Comisión Bloch-Lainé, ante la ausencia de respuesta de los grandes cuerpos y del Ministerio de Economía y de Hacienda —respuestas solicitadas por una carta especial del Primer Ministro—, renunciaba a realizar el estudio exhaustivo de las disparidades y se conformaba con solicitar la armonización del régimen de indemnizaciones» (267).

Los Poderes Públicos no han aportado, por tanto, pruebas de su moderación y de su equidad en materia de salarios. Ciertamente, no han jugado un papel motor en la mejora del poder de compra de los asalariados, lo que en los medios patronales no se hubiera aceptado, pero tampoco han convencido al público (ni al contribuyente) del rigor en su gestión. Para estar más allá de toda sospecha, hay que crearse una coartada. Se pasa así de la legitimidad de la gestión a la gestión de la legitimidad.

2. GESTIÓN DE LA LEGITIMIDAD DE LOS SALARIOS: LA COARTADA DE LOS REGLAMENTOS Y DE LA REJILLA INDICATIVA

Según el Estatuto General de la Función Pública (art. 5 de la Ley de 19 de octubre de 1946), el funcionario está, ante la Administración que le emplea, «en una situación estatutaria y reglamentaria», que excluye toda relación *intuitu personae*.

(267) BODIGUEL: *op. cit.*, p. 96.

Esta relación que, contrariamente a lo que ocurre en el sector privado, prohíbe la negociación individual del salario, mantiene la reputación del rigor financiero de la Administración y la protege, de igual forma que a los funcionarios. La remuneración no está, pues ligada, al individuo, sino al puesto de trabajo, en las Funciones Públicas de estructura abierta, o al grado, en las funciones públicas de estructura cerrada. La clasificación de los puestos de trabajo, que es el punto de partida común a las Funciones Públicas de estructura abierta o cerrada, y que sirve de rejilla para todo el conjunto de los salarios de la Función Pública, es de origen relativamente reciente. En efecto, lo que más choca hoy día, cuando se examina el pago a los funcionarios en el siglo XIX, «es que cada ministerio tenía su propia escala de retribuciones, y que las diferencias, a igual grado, podían ser muy importante de un ministerio a otro» (268). Se detectan diferencias que podían ir de sencillo al doble, y que no podían justificarse ni desde el punto de vista económico ni social (269).

El plan de clasificación de los puestos de trabajo, finalizado en Francia en 1948, tenía por objeto armonizar la situación. Este trabajo trata sobre 2.000 «puestos de trabajo piloto» (para 1.250.000 funcionarios civiles y militares en aquella época), siendo evaluados el resto de los puestos de trabajos en relación a esta primera rejilla en el curso de reuniones tripartitas (representantes del servicio afectado, de la Dirección de la Función Pública y de la Dirección del Presupuesto). Descansa sobre una doble clasificación de los puestos de trabajo:

1) Una división horizontal que determina tres grupos, correspondientes a tres niveles de selección diferentes:

- *Categoría A*: funciones superiores que son fundamentalmente funciones de concepción y de dirección: «Son los funcionarios que, en los Servicios Centrales de los Departamentos Ministeriales, están encargados de traducir la política del Gobierno en la elaboración de textos legislativos o reglamentarios y en la preparación de las instrucciones necesarias para su

(268) THUILLIER, Guy: *op. cit.*, p. 50.

(269) ROBERT-DUVILLIERS, Pierre, y PAUTI, Jean Marc: *Rémunération et avantages sociaux dans la fonction publique*. Berger-Levrault, 1975, p. 40.

ejecución. En los Servicios Periféricos de las Administraciones Centrales, son los funcionarios de dirección de los servicios organizados en el marco de las circunscripciones administrativas locales, y que garantizan la aplicación de estas medidas en la relación con los administrados» (270).

- *Categoría B*: funciones de aplicación. «Son, de forma general, aquellas que consisten en traducir, en medidas o decisiones específicas, las disposiciones generales de los textos legislativos y reglamentarios o instrucciones, para adaptarlas a los casos particulares, para apreciar y regular con arreglo a estos textos administrativos la situación de los administrados» (271).

- *Categorías C y D*: funciones de ejecución: «Cada categoría define solamente un nivel medio de cualificación y debe dar lugar a subdivisiones que permitan ajustarse lo más posible a la diversidad de los puestos de trabajo, y evitar una uniformización injustificada» (272).

2) Una división vertical que se corresponde con seis ramas profesionales principales:

- «La Administración General del conjunto de las atribuciones de los Servicios del Estado en el mundo jurídico, económico y social.

- Los Servicios Financieros y Contables (impuestos, presupuesto, contabilidad pública).

- Los Servicios Técnicos encargados de los trabajos materiales para la modernización del país (puentes y caminos, minas, mundo rural, construcción, telecomunicación, etc.).

- La Enseñanza y la Investigación.

- La Magistratura.

- El Ejército» (273)

Cada empleo se corresponde con una «casilla» de la rejilla y ofrece al funcionario que la ocupa una «carrera». Ella asume una triple función de equidad, de igualdad y de transparencia. Vamos a detallar cada una de estas funciones:

(270) *Ibíd.*

(271) *Ibíd.*

(272) *Ibíd.*, p. 41.

(273) *Ibíd.*, p. 42.

1) *La equidad.* El nivel de remuneración de un funcionario es función de criterios objetivos: el nivel de estudios, o la aprobación de una oposición, y el número de años de servicio (carrera). Protegen al funcionario de discriminaciones fundadas en diferencias de opinión políticas, de sexo, de origen o por relaciones de amistad. La equidad supone, por ello, una adaptación permanente de la rejilla a la evolución técnica (aparición de la informática, por ejemplo), económica y social (elevación de los salarios más bajos y cierre del abanico salarial). En el año 1979, sólo habrá mejora del poder de compra para los funcionarios que perciban un salario inferior a 4.500 FF por mes, aproximadamente. Paralelamente, el abanico jerárquico que «estaba abierto de 1 a 5,36 en 1970, se ha cerrado de 1 a 3,94, a fines de octubre de 1976. Si se engloban las retribuciones denominadas “fuera de escala”, la relación era de 1 a 10,54 en 1970 y de 1 a 7,7 seis años más tarde» (274). El Decreto número 49-508, de 14 de abril de 1949, previó un procedimiento de revisión de la rejilla, ¡que ha sido, en realidad, modificada por 75 decretos en la veintena de años que ha seguido! Una nueva refundición está, por otro lado, actualmente en curso, lo que plantea el problema de la financiación de esta puesta al día (275).

2) *Paridad.* A igual cualificación, las carreras y las retribuciones deben ser las mismas, cualquier que sea la Administración elegida o el lugar de ejercicio de la función. Un magistrado gana lo mismo, esté en Aix o en Hazebrouck; un joven enarca, esté destinado en el Ministerio de Hacienda o en los Antiguos Combatientes... ¡Este es, al menos, el principio!

3) *Transparencia.* Con el fin de dar a la equidad y a la igualdad de retribuciones una cierta credibilidad, es necesario garantizar la transparencia de las remuneraciones.

¿Cómo se conserva hoy este edificio? Cumple tan poco su triple función, que la prensa, haciéndose eco de una opinión ampliamente extendida (y que, puede ser, ha contribuido a extender), no duda en declarar que se reduce a mera fachada (276). Nosotros añadimos que se resquebraja y disimula cada

(274) Roy, J.: *op. cit.*,

(275) *Ibid.*

(276) *Le Nouvel Economiste*, *op. cit.*, p. 44.

vez menos el aumento de las primas y de las indemnizaciones, como ya hemos visto, pero también los Estatutos particulares, principalmente, cuando se sale del ámbito de las Administraciones Centrales. En los organismos públicos de carácter industrial y comercial o en los establecimientos financieros (Banco de París, Caisse des Dépôts et Consignations. Crédit Financier, Caisse National des Marches de l'Etat, etc.), en todas las ramificaciones de la Administración, los Poderes Públicos tienen, sin embargo, los medios de hacer respetar los principios de equidad y de igualdad, ya que «las medidas relativas a los elementos de la remuneración deben, antes de cualquier decisión, ser comunicadas al ministerio de tutela, quien les somete a informe la Comisión Interministerial de Coordinación de los Salarios, presidida por el Ministro de Economía y Hacienda (...). Las decisiones tomadas no se convierten en ejecutivas hasta que hayan recibido la aprobación de este último» (277). En realidad, la Comisión no puede cumplir su función de armonización, ya que sólo emite un informe y es la Dirección de Presupuestos quien decide al final. En caso de conflicto entre el Ministerio de tutela y la Hacienda, el expediente se envía al Consejero de Asuntos Sociales del Primer Ministro, quien debe arbitrar. «En la práctica, se observa que un número, cada vez más importante, de organismos públicos soslayan *a priori* a la Comisión de Salarios e inician de inmediato el procedimiento del examen por el Gabinete del Primer Ministro» (278). El cuadro de la página siguiente, que muestra la evolución de los salarios en las principales Empresas nacionalizadas, da testimonio de las importantes disparidades, en favor principalmente de las cuatro mayores, sin que puedan justificarse por reequilibrios. Los niveles individuales de remuneración son generalmente más elevados en las grandes empresas que en el resto y las ventajas sociales también son allí más importantes (las colonias de vacaciones, cooperativas, mutualidades, etc., presuponen una población suficientemente numerosa).

(277) SASSIER, Michel: *La fonction personnelle dans les établissements publics á caractère industriel et commercial*. Memoria de DESS, IAE, Universidad de París 1, p. 52.

(278) *Ibid.*

| Categorías | Empresas | Efectivos | 1970 | 1971 | 1972 | 1973 | 1974 | 1975 |
|--------------------------------|--|-----------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Las cuatro grandes | EDF/GDF | 121.000 | 10,74 | 10,41 | 11,13 | 12,83 | 17,30 | 14,57 |
| | Houillères | 100.000 | 9,05 | 9,64 | 11,08 | 11,92 | 22,16 | 16,30 |
| | SNCF | 267.000 | 8,55 | 9,84 | 11,12 | 12,58 | 17,98 | 15,64 |
| | RATP | 37.000 | 8,75 | 10,67 | 12,19 | 13,75 | 18,14 | 15,17 |
| | Media de los incrementos | 525.000 | 9,12 | 9,98 | 11,19 | 12,60 | 18,57 | 15,47 |
| Las otras grandes empresas | Air-France | 18.000 | 8,25 | 8,62 | 9,16 | 10,36 | 15,08 | 12,00 |
| | Aéroport de Paris | 4.240 | 8,49 | 8,49 | 9,21 | 8,95 | 14,39 | 14,00 |
| | Mines de potasse de L'Alsace | 10.000 | 8,35 | 9,44 | 10,30 | 11,02 | 20,40 | 16,50 |
| | CNES | 1.100 | 6,91 | 8,54 | 9,45 | 9,87 | 17,54 | 14,20 |
| | CEA | 26.000 | 7,46 | 7,93 | 8,12 | 9,04 | 15,35 | 14,00 |
| | Securité Sociale (Régime G1) | 150.000 | 10,41 | 7,18 | 8,36 | 10,31 | 16,27 | 17,50 |
| | Mutualité sociale agricole | | 12,08 | 7,03 | 7,74 | 9,89 | 13,90 | 18,30 |
| | Media de los incrementos | | 8,85 | 8,18 | 8,91 | 9,92 | 16,16 | 15,20 |
| Las empresas menos importantes | Havas | 2.900 | 7,64 | 5,50 | 5,07 | 9,00 | 12,08 | 15,50 |
| | Sonaora | 1.900 | 7,05 | 7,21 | 7,60 | 9,41 | 13,17 | 13,50 |
| | BRGM | 1.200 | 7,70 | 8,18 | 8,58 | 9,30 | 15,90 | 12,50 |
| | Economats | 2.150 | 6,45 | 7,36 | 7,66 | 9,66 | 15,20 | 14,70 |
| | Media de las 10 empresas más importantes | | 7,48 | 7,11 | 7,44 | 9,18 | 14,50 | 13,80 |

Fuente: SASSIER, Michel: *La fonction personnelle dans les établissements publics à caractères industriel et commercial*. Memoria del DESS, 1AE, Universidad de París, 1, pág. 64.

Cualesquiera que sean las reservas que se puedan formular a esta clasificación, demuestra, sin embargo, que las Empresas Públicas que tienen los objetivos más claros y en las cuales una amenaza de huelga perturbaría más la vida del país (energía y transportes) son también aquellas en las que los salarios evolucionan de forma más favorables. ¿Hay que decir que los salarios del resto de las empresas estén infravalorados, o que hayan conseguido menores ganancias de productividad? Ciertamente no. Pensamos más bien que este cuadro es la expresión de una relación de fuerzas desfavorable al Estado en numerosos

casos (279). Por otra parte, para conservar mejor su libertad de maniobra, los Poderes Públicos se han guardado muy bien de ligar las rejillas de estas empresas con las de los funcionarios.

A pesar de su carácter artificial, la rejilla de salarios conserva una función simbólica esencial. A través de ella, el funcionario puede expresar de forma teórica su sumisión al Estado y su desinterés por las cuestiones del dinero.

- La sumisión y la obligación de obedecer, de la que habla el Estatuto aparecen en todo instante hasta el punto de encerrar en estas palabras el vocabulario propio de la Función Pública. No se firma un contrato de trabajo sino un compromiso de servicio; no se negocia un salario, como hace el cuadro del sector privado. Este último navega en una ideología totalmente diferente. Es contratado para negociar y vender, y la primera ocasión, para él, de dar pruebas de sus talentos es la negociación de su propio contrato de trabajo. Desde este punto de vista, el funcionario, cualquiera que sea su nivel, es contratado para «servir» y se somete a la rejilla firmada en el marco de un convenio colectivo o de un convenio de empresa.

- El desinterés, de que el funcionario debe dar prueba, hace del dinero un tema tabú. Se habla de grado, de escalón, de índice, pero nunca de dinero. El papel de la rejilla es aquí también esencial. Incluso cuando existe alguna en el sector privado industrial, los cuadros definen sus posiciones relativas por su salario anual y los empleados por su salario mensual (280). La empresa debe dar una cierta publicidad a sus salarios: suma de los cinco o diez salarios más elevados (según que la empresa cuente con más o menos de 200 asalariados), indicadores de la dispersión de los salarios (abanico jerárquico) en el marco del balance social en el caso de empresas afectadas por él. Nada de esto se hace en el Sector Público. Ya hemos visto

(279) La situación podría cambiar en EDF con la firma de un nuevo convenio social, el 29 de junio de 1979. (Cf. sobre este punto Roy, J.: *op. cit.*).

(280) Además, una empresa que publica un anuncio con una oferta de empleo indica el salario anual o mensual. Esta información no figura jamás en los carteles que invitan a competir por un empleo de funcionario. En la Banca, la situación es más próxima a la de la Función Pública; los empleados hablan con más facilidad del número de puntos (puntos bancarios) que «ganan».

en qué ignorancia se mantienen las instancias oficiales en materia de primas e indemnizaciones. Parece que una obligación de discreción cubre al conjunto del problema de las remuneraciones en la Función Pública y que la rejilla permite hablar de ella sin utilizar palabras que «molesten» y sin dar cifras que provocarían demasiados problemas.

CONCLUSIÓN

La política salarial del Estado refleja todas las presiones, a menudo contradictorias, que actúan sobre ella. En períodos de pleno empleo, el Estado no puede aparecer abiertamente como un competidor del resto de los empleadores en el mercado de trabajo. En períodos de paro y crisis, los Poderes Públicos no pueden ser el origen de un encarecimiento del coste de la mano de obra, que se soportaría mal por los sectores en dificultades, y que sería más contestado en el momento en que la seguridad en el empleo del funcionario adquiere su valoración más elevada. Cualquiera que sea la situación económica, la única actitud del Estado, susceptible de lograr una mayoría consiste en practicar una política de salarios desfavorables para con los funcionarios. Sólo, parche a parche, y para remediar desequilibrios de categorías y de grado en las crisis, la Administración se siente autorizada para introducir ajustes por la vía de primas más o menos ocultas. Esta válvula de seguridad ha permitido evitar plantear de forma más brutal la mayor parte de los problemas.

Como señala Saint-Jours, «la Administración procede raramente con plena satisfacción a una reclasificación jerárquica de los puestos. Prefiere tener recursos, para solucionar o desactivar conflictos sectoriales, a la concesión de primas o de indemnizaciones de carácter excepcional al personal interesado y, a veces, incluso, a la contractualización de los puestos de trabajo. Esta práctica malsana corroe, como un cáncer, el principio de igualdad de las retribuciones públicas (...). La institución de un procedimiento de revisión periódica de las clasificaciones jerárquicas y de las rejillas indicativas de las categorías sería preferible a la táctica de parcheo, ya que permitiría una adap-

tación más racional a las mutaciones de las técnicas administrativas» (281).

Aunque esta práctica no ha permitido eludir ciertas dificultades de fondo, por ejemplo, las de los maestros cuya situación, muy desfavorable, ha tenido efectos disuasivos para una parte de los mejores elementos (280). Los problemas de un cuerpo tan numeroso, sindicalmente organizado, que tiene tantos contactos con el público, no pueden resolverse a golpe de primas que deben mantenerse en una discreta penumbra. Si el funcionario no debe aparecer como un superprivilegiado, es necesario que, además, dé pruebas de cualidades morales (obediencia, integridad, desinterés, discreción), de las que la rejilla es de alguna forma el símbolo, tanto ante al público como ante los mismos funcionarios. Ello explica que todavía conserve su carácter «sagrado», a pesar de que las excepciones van *in crescendo* (existen más de 1.000 Estatutos particulares, según la Dirección General de la Función Pública).

Sección 3.^a Relaciones jerárquicas, autoridad y motivación en la FP

«Cuanto más compleja es una organización, menos puede funcionar contentándose sólo con hacer aplicar los reglamentos; debe contar más con la cooperación de su personal y debe esforzarse más en lograr la participación consciente de éste en el esfuerzo común.»

MICHEL CROIZER

INTRODUCCIÓN

Selección, formación y remuneración son aspectos importantes de la gestión del personal, aunque no tienen una influencia

(281) SAINT-JOURS, Yver: *Les relations du travail dans le secteur public*. LGDJ, 1976, p. 234.

(282) Ello ha sido reconocido por el Ministro de Educación ante el micrófono de Europe 1, el martes 18 de septiembre de 1979.

directa y cotidiana sobre el funcionamiento de la Administración. Esta está entrelazada por relaciones de autoridad y, en general, por unas relaciones de trabajo que animan toda la estructura y hacen que asuma, de forma más o menos satisfactoria, la misión que le incumbe. El modo de motivación, que no es, desde luego, totalmente independiente de los métodos de selección, formación y retribución, proporcionará a la organización su dinámica, hará que se agote en querellas internas o, por el contrario, que extienda su influencia. Para tener en cuenta estos fenómenos, habrá que analizar un número considerable de variables junto con sus interrelaciones. Incluso factores tan poco sistematizables como la personalidad de los dirigentes pueden ser determinantes. Al no poder llegar a todo, ni tampoco poder explicarlo, hemos debido optar. Nos ha parecido que el elemento más característico de las Administraciones Centrales es el principio de la autoridad jerárquica, en perfecta armonía con el principio de soberanía del Estado. La contrapartida de los derechos de regalía del Estado es la ausencia de libertad de iniciativa de los funcionarios y la responsabilidad que recae sobre todo miembro de la jerarquía por todos los actos realizados por sus subordinados. La autoridad jerárquica se manifiesta de forma simbólica a través de algunas otras normas (obligación de reserva y calificación, en particular), aunque también tiene sus límites (contrapoder sindical). Por último, veremos que la extensión del papel del Estado (paso del Estado-Policía al Estado Omnipresente) ha roto la armonía entre el principio de autoridad jerárquica y el modo de animación o de motivación requerido por las nuevas actividades. Vamos a estudiar, por tanto, la crisis vivida por el sistema jerárquico y las experiencias ensayadas para proponer nuevas soluciones.

1. LA AUTORIDAD JERÁRQUICA TRADICIONAL

a) *El principio de obediencia jerárquica y sus límites*

La Función Pública, prácticamente en todos los Estados del mundo, ha sido concebida de acuerdo con un modo jerárquico lineal (283), herencia de una larga historia (Ejércitos romanos,

(283) Cf. sobre este punto LASSEGUE, Pierre, y BURLAUD, Alain: *op. cit.*, pp. 35 a 38.

Iglesia...). En Francia, una de las principales obligaciones del funcionario es la obediencia jerárquica. «Las órdenes son a menudo individualizadas, dadas por un superior a un subalterno. Son ejecutivas, incluso, si son ilegales, salvo si son de naturaleza tal que comprometan gravemente un interés público» (284). Es imprescindible que su ilegalidad sea flagrante y grave para levantar el deber de obedecer. Esta forma de funcionamiento está en armonía con la posición estatutaria y reglamentaria del funcionario y con el principio de soberanía del Estado, apoyado en un modo de legitimación (legitimación por elección, o legitimación carismática, en el caso de una dictadura). La sumisión del funcionario ha podido llegar demasiado lejos y procede de una larga tradición (285). Por ello, hasta la votación de la Ley de 31 de marzo de 1948, artículo 58, debía solicitar la autorización de su superior jerárquico para casarse. Este sistema rige, todavía, entre los militares y los diplomáticos, con restricciones suplementarias, si la futura esposa no es francesa.

Sólo ciertos funcionarios no están sometidos a la obediencia jerárquica, aunque únicamente en el ejercicio de funciones que en un régimen republicano necesitan de una cierta independencia. Por ello, el principio de la independencia del Poder Ejecutivo y del Poder Judicial debe dejar en total libertad a los magistrados de silla (los miembros del *parquet* están también jerárquicamente subordinados). «Los magistrados de silla no pueden recibir sin su consentimiento ninguna nueva adscripción, incluso, aunque asciendan.» En realidad, la actualidad de estos últimos años ha conocido numerosos *affaires* (286), los cuales han proyectado una sombra de duda sobre la realidad de estos principios, y que han realimentado el debate sobre la independencia de la Justicia (287), con lo que se ha desarrollado un movimiento de

(284) PLANTEY, A.: *Traité, pratique de la fonction publique*, op. cit., p. 443.

(285) «Los empleados de los Ministerios estaban sometidos a la autoridad discrecional de sus jefes, ellos debían obedecer *perinde ac cadaver*». (THUILLIER: *La vie quotidienne dans les ministères au XIX^e siècle*, op. cit., p. 212).

(286) Se podría, por otro lado, remontar esta actualidad muy lejos, al menos, hasta el asunto Zola... Hoy día, son los *affaires* de los micrófonos de Le Canard Enchaîné, K. Croissant y muchos otros.

(287) Cf. ARPAILLANGE, Pierre: «Devolver la credibilidad a la Justicia», *Le Monde*, de 19 al 23 de septiembre de 1978; PEYREFITTE, Alain.: «Por una Justicia moderna», *Le Monde*, del 9 al 13 de enero de 1979; BREDIN, Jean-Denis:

contestación de la legitimidad del Poder, que ha sobrepasado con mucho el propio problema de la separación de poderes. Es bien conocido que ningún poder es mejor que el resto, pero el del Estado no ha salido bien parado de esta polémica... De ahí la especial importancia que adquieren las libertades de los jueces respecto de la de otras categorías de funcionarios.

La legitimidad del poder de la República pasa también por el respeto a la libertad de pensamiento y de opinión, lo que afecta, de forma particularmente sensible a los miembros de la enseñanza. «Una antigua tradición limita estrechamente (su) obediencia jerárquica a las órdenes relativas a la gestión del servicio y a las obligaciones profesionales, estrictamente entendidas, es decir, en concreto, corrección de copias, elaboración y entrega de notas, respeto de las fechas previstas para ciertas operaciones, preparación y organización de los exámenes» (288).

En la Enseñanza Superior, donde el problema es aún más agudo, los enseñantes «gozan de plena independencia y de entera libertad de expresión en el ejercicio de sus funciones de enseñanza y de sus actividades de investigación, con las reservas que les imponen, conforme a las tradiciones universitarias y a las disposiciones de la presente Ley, los principios de objetividad y de tolerancia» (289). Evidentemente, la objetividad puede ser entendida con un sentido muy amplio. Aunque no se ha producido, en el curso de los últimos años, ninguna polémica sobre el contenido de este término.

En fin, un último límite a la obediencia jerárquica se extiende, en Francia, a todos los funcionarios. Ellos no están obligados a dar pruebas de lealtad política (mientras que esto tiende a ser el caso de la RFA) y pueden dedicarse a actividades políticas (mientras que en Gran Bretaña, donde es tradición que el funcionario candidato a unas elecciones comience por dimitir). El único límite a esta libertad, que no puede interferir con la forma en que el funcionario presta su servicio, es la obligación de

«Respuesta al Ministro de Justicia», *Le Monde*, de 30 de enero de 1979; DUJARG, Dominique, y MARCUS, Michel: «¿A quién beneficia la Justicia?», *Le Monde*, de 30 y 31 de enero de 1979.

(288) PLANTEY, A.: *Traité pratique de la fonction publique*, op. cit., p. 453.

(289) Artículo 34 de la Ley de 12 de noviembre de 1968, de orientación de la Enseñanza Superior.

reserva. Ello explica la fuerte penetración en los medios políticos de miembros de la Función Pública.

Fuertemente marcada por la preeminencia del Estado, y también, por las exigencias de su legitimación, la autoridad se dirige, en la Función Pública, a realidades contradictorias: un principio de autoridad absoluto y una serie de limitaciones. Este sistema se distingue considerablemente del que rige en el sector privado (y en el sector nacionalizado y parapúblico), el cual extrae su legitimidad de la eficacia y de la competencia. Se pasa, entonces, de un organigrama jerárquico y lineal a un organigrama de línea con estado mayor (*staffand line*) (290). Por otra parte, todas las limitaciones derivadas de los principios republicanos desaparecen. Aquí, la autoridad, por lo tanto, es una paradoja, a la vez más flexible y más restrictiva. La orden dada genera en el subordinado una obligación de resultados, mientras que para el funcionario sólo es una obligación de medios.

Vamos a examinar ahora, más en detalle, dos manifestaciones concretas del principio de obediencia jerárquica: la obligación de reserva y la calificación. Después veremos cómo la pirámide de autoridad ha debido integrar el fenómeno sindical y, por último, el reciente desarrollo de la crisis que sufre.

b) *La obligación de reserva*

La obligación de reserva no se confunde con el secreto profesional que deben guardar todos los asalariados (no divulgación de informaciones relativas a su empresa: informaciones económico-contables, secretos de fabricación, etc.), sino que viene a completarlo. A menudo, el secreto profesional adquiere en la Función Pública un carácter particularmente exigente: militares, diplomáticos, funcionarios que conocen informaciones relativas a personas (impuestos, policía), funcionarios que participan en ciertos proyectos (proyectos de urbanización que signifiquen expropiaciones y, quizás, especulaciones, etc.). Aunque se debe a imperativos puramente técnicos, a la necesidad de no malograr la consecución de los objetivos, ni entorpecer el funcionamiento de los servicios: evitar el espionaje, no atentar

(290) Cf. sobre este tema. LASSEGUE, P., y BURLAUD, A.: *op. cit.*, pp. 44 a 48.

contra la intimidad de las personas, evitar la especulación, en el caso de proyectos inmobiliarios, o de una devaluación de la moneda, etc. La obligación de reserva no se funda en imperativos técnicos, sino que se debe, más bien, a un control ejercido por el Estado sobre el comportamiento de sus empleados. «El funcionario debe comportarse siempre de una forma prudente y mesurada, variando sus deberes al respecto, en función de su rango en la jerarquía, con la naturaleza de sus funciones, y también con las responsabilidades que ostenta en la vida social» (291). Puede, fuera del servicio, expresar sus opiniones personales «a condición de que no se inmiscuya en polémicas de carácter político» (292). Pero «esta libertad se practica en un marco de lealtad nacional, a la que está obligado el funcionario» (293). Podríamos aportar las listas de las prohibiciones y de las correspondientes sanciones, pero eso no es ese nuestro objetivo.

Hay que resaltar, por el contrario, las contradicciones que la obligación de reserva hace surgir. Nos limitamos a sólo tres:

1) Se enfrenta, ante todo, con que, en una Función Pública cerrada, el funcionario está allí para hacer una carrera y no se ha previsto la dimisión, en caso de cambio de régimen. Como, por otro lado, es un ciudadano que goza de sus derechos políticos, debe poder inscribirse en un partido, participar en una campaña electoral y poder ser, también, candidato de la oposición. No es siempre fácil, en estas circunstancias, ser un militante «reservado».

2) La obligación de reserva se manifiesta también difícilmente conciliable con el desarrollo del sindicalismo en la Función Pública. Un cierto número de *arrêts* del Consejo de Estado consagran la flexibilidad que se ha de conceder, en estos casos, a los principios. Las centrales sindicales no dudan en atacar violentamente al Gobierno y en poner a los administrados como testigos, trasladando el conflicto a la calle. Los casos más provocativos ante el Poder Central son, ciertamente, el enfrentamiento de los sindicatos de jueces o de policías, el cual, a veces, se ha intentado reprimir, aunque sin lograrlo completamente.

(291) PLANTEY, Alain: *Traité pratique de la fonction publique*, op. cit., p. 184.

(292) *Ibid.*, p. 106.

(293) *Ibid.*, p. 107.

3) Por último, y éste puede ser el movimiento que provoque más cambios, la obligación de reserva choca con la evolución de los modos de comunicación en la sociedad. Existe, por parte de los administrados, una presión muy fuerte por la personalización de las relaciones con los funcionarios. Ya no es el servicio tal el que se ocupa del expediente, sino el señor Fulano de Tal. Al salir del anonimato, el funcionario está más directamente expuesto a la crítica, y no es inconcebible que experimente cierto temor. Aunque también hay un lado positivo, enriquecedor, en la relación interpersonal que se desarrolla sin conflicto. Por otro lado, muchos funcionarios participan activamente en la vida asociativa y se encuentran entonces junto a los administrados (294). Aunque sólo se sea un cuadro político o sindical, es difícil mantenerse «reservado» en estas circunstancias.

De forma más general, el deslizamiento de la Administración hacia la esfera de la Macro-Dirección genera en el público una demanda de transparencia (que se exige también a otras grandes organizaciones que tienen un poder configurador del entorno), de la que deberá tomar buena nota para abrir sus expedientes (295) y para dar voz a sus servidores.

c) *La calificación*

Esta es una de las especificidades fundamentales de la gestión de personal en la Función Pública. Existe, ciertamente, en numerosas empresas con variantes más o menos formalizadas: informes, apreciaciones, etc... Pero en ninguna parte reviste el carácter de tradición sagrada que tiene para los empleados del Estado. No es un ejercicio anual gratuito. La calificación viene a atenuar el carácter automático del ascenso (cambio de escalón) por antigüedad, haciéndolo más rápido, si el empleado ha sido bien calificado por sus superiores jerárquicos. Por otro lado, hay que tener en cuenta el peso de la historia en esta forma de

(294) Por ejemplo: funcionarios de Equipamiento, miembros de asociaciones de defensa del medio ambiente, de lucha contra proyectos de autopistas o de urbanismo, etc... donde defienden su concepción del interés general y del servicio público.

(295) Se vuelve a encontrar aquí el problema de la relación Administración-administrado, anteriormente recordado.

evaluación, si se tiene en cuenta que Thuillier (296) da ejemplos que se remontan ¡a 1813! Paralelamente a la historia de la calificación, se podría describir la historia de sus limitaciones, ¡casi igual de antigua! Balzac escribía en 1838 (297): «Existe una Ley desoladora contra el genio administrativo, la Ley de ascensos con su media. Esta media fatal se extrae de las tablas de la Ley de ascensos y de las tablas de mortalidad, combinadas.»

El régimen actual, uniforme para todos los ministerios, proviene de la Ordenanza número 59-244, de 4 de febrero de 1959, y del Decreto número 59-308, de 14 de febrero de 1959. El artículo 24 de la Ordenanza establece: «Todos los años se atribuirá, a cada funcionario en activo o en comisión de servicios, una nota cifrada (298), acompañada de una apreciación general, que refleje su valor profesional. El poder de calificación corresponde al jefe del servicio.» Su objetivo es triple:

- Clasificar por orden de méritos al personal.
- Seleccionar a los empleados susceptibles de ser promovidos al grado superior.
- Conseguir una mejor adaptación del funcionario a su función, o a una otra, por lo que tiene un carácter pedagógico.

El sistema de la calificación está, sin embargo, muy contestado. Las críticas se pueden agrupar en dos puntos: su falta de objetividad y su inutilidad.

1) La falta de objetividad constituye una crítica ya añosa: «Algunos son calificados mejor (...), lo que no quiere decir que hagan más y que lo hagan mejor que el resto, sino simplemente que, relacionados con sus jefes, o fuertemente recomendados por ellos, éstos han agotado, en favor su favor, todo el *stock* de adjetivos laudatorios» (299). Es evidente que el problema sigue siendo actual. En realidad, en muchos servicios, las calificaciones atribuidas son todas excelentes, si no son idénticas todas, lo que

(296) THUILLIER, Guy: *op. cit.*, p. 129.

(297) BALZAC, Honoré de: *Les employés*, Ed. A. Houssiaux, 1855, tomo 3, p. 234.

(298) La nota varía de 0 a 20. En la práctica, las notas se sitúan, habitualmente, entre 15 y 20.

(299) THUILLIER, Guy: *op. cit.*, p. 123.

les priva de cualquier significación. Además, las tradiciones del igualitarismo en la Función Pública han conducido a la creación de un sistema de nivelación de las calificaciones en el seno del grado o del cuerpo, para compensar la «calificación personal», de quien efectúa la calificación. La calificación global está, a menudo, descompuesta en diferentes rúbricas, cuya definición es, a veces, contestable. ¿Qué significa, por ejemplo, la calificación «brillantez» para los enseñantes de secundaria? ¿Puede calificarse esta cualidad? Por último, la práctica indica que no se baja una calificación, porque ello parecería una sanción tomada contra un funcionario. Habitualmente, la calificación es simplemente mantenida de un año para otro y, de tiempo en tiempo, aumentada; con frecuencia, más en consideración de la antigüedad que por la calidad del servicio prestado. Debido a este fenómeno de *clichet*, sucede que la calificación es completamente contradictoria con la apreciación que la acompaña (aunque haya que leer entre líneas, para interpretarla correctamente).

2) Teniendo en cuenta todos los sesgos que afectan a la calificación, ¿puede decirse que es útil? Una cosa es cierta: el sistema es de una extraordinaria lentitud. Director de personal, jefe de servicio y miembros de las comisiones administrativas paritarias dedican, todos los años, un tiempo considerable a la calificación, cuando su única utilidad es la de permitir la promoción a opción de los funcionarios, aunque no todos son promocionables, por falta de suficiente antigüedad en su escalón. No es imaginable su desaparición, pero se podía, sin duda, simplificar calificando sólo a los empleados con opción a promoción. Si no puede ser objetiva (un juicio hecho por hombres sobre otros hombres no puede serlo, si debe dar cuenta de una actividad compleja), podría sustituirse por un sistema menos brutal, imponiendo el sistema de clasificación sin *ex aequo*, como se hace en ciertas empresas privadas. Aunque es posible que tal sistema chocase con las características sociológicas de la Función Pública y provocase reacciones de rechazo. La clasificación en la oposición de entrada es suficiente.

El sistema de calificación (al que se reprocha también su carácter escolar e infantilizante) está pensado para simbolizar y reforzar el poder jerárquico. La práctica le ha convertido en una

cáscara vacía, incapaz de conseguir la imparcialidad que se pretendía lograr en materia de gestión de personal. Lejos de reforzar verdaderamente al poder jerárquico, le desvía de su misión de motivación y, al final le debilita. Si no existiese, los jefes de servicio se plantearían, quizá, el problema de la adaptación recíproca entre hombres y funciones. Al contrario, al aparentar ciertos visos de respuesta al problema, la calificación facilita pasar de ello. Pasar. Tal parece ser la norma de funcionamiento interno de la Administración. Como la calificación se comunica al interesado, se ha vuelto aséptica. «En tal medio, pasar recíprocamente no parece un comportamiento patológico, sino la forma más eficaz de que dispone el individuo para no vivir en un clima de ansiedad. Porque toda la dependencia personal que exige una relación de enfrentamiento, genera incertidumbre, posibilidades de manipulación y, por tanto, riesgos de tensión entre compañeros» (300). Estamos, por lo tanto, muy lejos de la Dirección, que se apoya fuertemente en las tensiones y en la competencia interpersonal. Por el contrario, como en muchas grandes organizaciones, un sistema que se ha vuelto demasiado complejo, lleva, totalmente falto de control, al gigantismo, contentándose con gestionar los aspectos simbólicos. La calificación, cualquiera que sean sus defectos, simboliza un sustitutivo ante la ausencia de relación entre productividad y remuneración, y esto es lo importante. Es un estímulo material (ya que la calificación puede acelerar el ascenso y, por lo tanto, la remuneración), pero es indirecto, y no viola el tabú del dinero. Un sistema de calificación también existe en ciertas ramas del sector privado próximas al Sector Público. Por ejemplo, el artículo 28 del convenio colectivo de Banca establece: «los empleados son calificados por escrito según la periodicidad en uso en cada empresa y, al menos, una vez cada dos años. En esta ocasión todo empleado debe ser informado de la valoración de sus servicios, tal cual la recibe el empresario (...). Las calificaciones son comunicadas por escrito a los interesados y comentadas con quienes las han realizado (301). Los interesados las firman para

(300) THOENING, Jean-Claude: «La stratification», en *Où va l'administration française*. Les éditions d'organisation, 1974, p. 32.

(301) Esta última disposición no es obligatoria en la Función Pública.

dejar constancia de su comunicación y tienen la facultad de escribir en ellas sus observaciones».

d) *El sindicalismo de la Función Pública*

Si, como hemos visto, el principio de autoridad jerárquica es muy antiguo, constantemente ha estado acompañado de contestaciones, las cuales, según los acontecimientos, ha podido revestir formas diferentes. Pero más que la puesta en cuestión del principio jerárquico, finalmente aceptado, la preocupación constante ha sido, más bien, la lucha contra los abusos de poder o el favoritismo, y la defensa de los intereses corporativos de los empleados.

El primer intento data de 1840 con el lanzamiento de una revista: *La France Administrative*. Ella pedía fundamentalmente la preparación «de una carta administrativa en la que se establezcan, de forma nítida y definitiva, los derechos y los deberes de los empleados de cualquier grado con el fin de evitar los frecuentes conflictos que perjudican la consideración de la que la Administración debe gozar y que reclamamos para ella» (302). Esta cita demuestra que ya los ancestros del sindicalismo veían, en eso que más tarde se denominará un Estatuto, un modo de legitimación de la Administración. Más tarde, *La France Administrative* tuvo un papel en el movimiento de opinión que provocó, en 1843, la proposición de Ley de Saint-Marc Girardin sobre las reglas de admisión y de ascenso en los empleos públicos» (303). Desgraciadamente, esta revista desapareció poco después, víctima de una severa represión. La contestación sólo se podrá organizar, de forma muy efímera, en 1848, en concreto, con el lanzamiento del *Monitor de Correos*, que predica una especie de «socialismo burocrático». Quizá era anticiparse un poco a los hechos...

Después hay que esperar a 1869 para que la contestación pueda organizarse permanentemente con la creación de la Asociación de los Empleados de la Administración de Hacienda, el desarrollo de la prensa administrativa (*La Revue Administrative*,

(302) THUILLIER, G.: *op. cit.*, p. 213.

(303) *Ibid.*, p. 214.

en 1883, y el *Journal des Fonctionnaires*, en 1884) y, a partir de 1900, la multiplicación de las asociaciones profesionales. En 1910 el ministro de Correos, Millerand, organiza una representación permanente del personal ante el ministro. Poco a poco, la idea de un contrapoder sindical (304), capaz de moderar la arbitrariedad (y no la autoridad) de los jefes, comienza su andadura (305). En 1911, la Cámara de Diputados aprueba un proyecto de Ley que reconoce el derecho sindical de los funcionarios; pero es rechazado en el Senado, y habrá que esperar a la Constitución de 1946 (y a las Leyes de 19 de octubre de 1946 y de 28 de abril de 1952), complementadas por el protocolo OUDINOT, de junio de 1968, el GRENELLE de la Función Pública, y por una Institución del Primer Ministro, de fecha 14 de septiembre de 1970. En efecto, parece que los sindicatos de funcionarios existían en el período de entre guerras, sin embargo, sólo eran tolerados.

Después de la liberación se comprueba que el sindicalismo perjudica menos a la autoridad estando integrado en el funcionamiento normal de la Función Pública que viéndose forzado a una oposición sistemática. Esta regla se aplica con facilidad, ya que los sindicatos nunca han pedido otra cosa que el respeto a los principios republicanos. Por el contrario, practican una crítica mucho más radical a la empresa privada al contestar el principio de apropiación privada de los medios de producción (al menos, en por lo que atañe a la CGT y a la CFDT). Una adecuación muy estrecha entre el discurso sindical y la ideología dominante en la Función Pública han hecho de ella uno de los sectores donde la tasa de sindicación es la más elevada. Varía entre el 50 y el 80 por 100 (306), lo que es muy superior a las cifras que habitualmente se dan en el sector privado. Cuando no contrarían sus exigencias corporativas, los sindicatos son los mejores defensores del interés general, de la responsabilidad social de la Administración o del sector parapúblico. La adhesión de los sindicatos a

(304) Cf. sobre este concepto de contra-poder sindical en la empresa LASSEGUE, P., y BURLAUD, A.: *op. cit.*, pp. 61 a 85.

(305) La Ley de 1884, que reconocía el derecho a la sindicación a los asalariados era muda sobre la situación de los funcionarios.

(306) LOSCHAK, Danièle: «Principio jerárquico y participación en la Función Pública», en *Bulletin de l'IIAP*, 1976, p. 166.

los valores legítimantes de la Función Pública obliga a concederles concederles un papel oficial, principalmente en dos ámbitos privilegiados: la gestión de personal y la huelga.

1) En materia de gestión del personal, los sindicatos representativos participan, a través de tres organismos paritarios, en una serie de consultas (nunca han tenido poder deliberante).

- El Consejo Superior de la Función Pública (CSFP) conoce un informe anual sobre el estado de la Función Pública y examina los problemas generales que se plantean en los ámbitos siguientes: Estatuto, selección, calificación, ascensos, remuneración, formación profesional permanente, etc... Dispone también de una Comisión de Recursos, para los problemas disciplinarios. Las organizaciones sindicales reprochan al Gobierno, sin embargo, que se sirva de ella como de una «cámara de resonancia» (307).

- Los Comités Técnicos Paritarios (CTP), que existen en todos los ministerios y en algunos establecimientos públicos, conocen todas las cuestiones relativas a la organización de los servicios, a su funcionamiento, a la modernización de los métodos, a la elaboración y a la modificación de las normas estatutarias particulares. Desde el Decreto 76-510, de 10 de junio de 1976, su competencia se extiende a los problemas de higiene y seguridad «competencias comparables a las de los comités de higiene y seguridad de las empresas privadas».

- Por último, las Comisiones Administrativas Particulares (CAP), que representan, sin duda, el mayor logro conseguido en la Función Pública, tienen como papel esencial emitir una opinión (que, en principio, es atendida) en materia de calificación, ascensos, titulación, comisiones de servicios, etc... Sustituyen a las antiguas Comisiones de Ascensos y a los Consejos de Disciplina, y mantienen la transparencia de la gestión de personal, a la que aspiran los sindicatos de la Función Pública. De hecho, no se deplora la avalancha de abusos y de favores descritos por Thuillier (308) y H. de Balzac (309). Para la masa de los funcionarios, la protección sindical es eficaz y original en relación con las prácticas del sector privado.

(307) CABARET, R., y PANIER, R.: *op. cit.*, p. 201.

(308) THUILLIER, Guy: *op. cit.*, pp. 137 a 139.

(309) BALZAC, Honoré, de: *op. cit.*, pp. 179 a 180.

2) En materia de huelga, los Poderes Públicos siempre han mantenido una actitud muy restrictiva respecto de los funcionarios. Prohibida en 1946, ahora es admitida, salvo para la policía, el personal penitenciario, etc..., para quienes la continuidad del servicio público se plantea de forma particularmente severa. El derecho de huelga está, sin embargo, más reglamentado que en el sector privado: retención de 1/30 del sueldo mensual por jornada, o parte de jornada de huelga, necesidad de depositar un preaviso con cinco días hábiles antes del comienzo de la huelga, indicando su duración y su motivo y la prohibición de huelgas «rotatorias» o «sorpresa». Por último, los Poderes Públicos han intentado canalizar los movimientos de huelga, evitar las huelgas salvajes y, para lograrlo, han exigido que el preaviso sea depositado por una central sindical representativa a nivel nacional: dándoles el monopolio del desencadenamiento de la huelga, también se les da la responsabilidad. Es decir, el grado de implicación del sindicalismo funcional en esta estructura consultiva... que tiene una función de legitimación recíproca, específica del Sector Público.

e) *La crisis del sistema jerárquico en la Función Pública*

La crisis que padece la Administración no es reciente. Se podría decir, incluso, que se trata de un fenómeno permanente (310), en cualquier caso se trata de una enfermedad endémica. Pensamos, sin embargo, que hay crisis porque la enfermedad ha iniciado un giro en el transcurso de la última década y deberá evolucionar bastante a lo largo de la próxima.

Un factor esencial de cambio es la aparición de las técnicas de gestión (311), las cuales permiten medir los resultados y planificar actividades administrativas, incompatibles con el modo de autoridad jerárquica, en el que todos están cubiertos por su superior. La difusión de estas técnicas en el sector privado y, puede ser, más aún, el prestigio de que gozan, incluso, cuando

(310) Cf. THUILLIER, G.: *op. cit.*, pp. 195 a 211 y GALY, Philippe: *Gérer l'Etat*, Berger-Levrault, 1977, pp. 31 a 56.

(311) Constituirán el objeto del capítulo siguiente.

no se apliquen, ha acentuado la enfermedad. La pirámide se agrieta, por lo tanto, por la inadecuación de su modo de funcionamiento interno.

En el organigrama de la Función Pública, los escalones intermedios se multiplican, lo que frena los circuitos de comunicación, hasta el punto de que «aquellos que tienen el poder de decidir no tienen las informaciones necesarias y quienes disponen de las informaciones necesarias no tienen el poder de decidir, y tampoco interés en comunicar sus informaciones» (312). Sin duda, es un poco caricaturesco, pero traduce bien la autonomía que los individuos buscan para compensar las relaciones de dependencia de la jerarquía que soportan. Paradójicamente, se ve, por tanto, que autonomía y aislamiento van a la par con jerarquía y se oponen al trabajo en equipo exigido por la división en operativos y funcionales.

La evolución del nivel cultural de los funcionarios (prolongación y democratización de los estudios), la disminución de empleos ofrecidos por el sector privado a los titulados de la enseñanza superior han significado, sobre todo en los escalones medios, la aparición de una población sobrecualificada y, por tanto, frustrada que acepta, cada vez más difícilmente, el peso de la jerarquía. El fenómeno no es propio de la Administración, pero la afecta más violentamente. Aquí la disociación entre la esfera de trabajo (la función) y la de la carrera (el cuerpo y el grado) es más marcada, haciendo difícil los ajustes. Los deslizamientos de funciones son numerosos, aunque no es posible sacar consecuencias para el plano de las retribuciones y del puesto en el organigrama. La estratificación es un obstáculo para la movilidad social (313) y el Estatuto de la Función Pública no legitima tan bien las desigualdades entre funcionarios pertenecientes a cuerpos diferentes como las de quienes ocupan empleos comparables. Ello es debido al envejecimiento de la rejilla de la Función Pública y a una desacralización de la oposición (especialmente en las categorías B y C). Se acepta peor que ella determine toda la vida

(312) CROZIER, Michel: «La centralisation» en *Où va l'administration française?* *op. cit.*, p. 17.

(313) A pesar de los concursos internos, como ya hemos visto.

profesional de un individuo, dudándose en sustituirla por un sistema menos «objetivo» (314).

La crisis se manifiesta en un hervidero de ideas y de movimientos contradictorios. La jerarquía es contestada y se pide su dulcificación. Por otra parte, la jerarquía protege y hay que «cerrar filas» en el interior del propio cuerpo, lo que contribuye a balcanizar la Función Pública y a reproducir el mismo modelo jerárquico, a través de la jerarquización de los cuerpos. Esto es cierto de arriba abajo de la pirámide. Como si el control y la presión de las autoridades superiores no fuera suficiente, cada individuo sufre, cada vez más, el control de sus iguales. «Todos se encuentran en una situación en la que les es prácticamente imposible escapar al control de sus colegas. Se exige un absoluto conformismo. Las ventajas particulares no sólo no se toleran, sino que son combatidas. Un espíritu rigurosamente igualitario reina entre iguales. Las únicas diferencias reconocidas entre los individuos son las determinadas por un factor impersonal: la regla de la antigüedad» (315).

El problema no se limita solamente a un problema de estilo de mando que es inadecuado respecto de la evolución del contexto. Se trata también de que la Administración está cada vez más implicada en la vida económica (paso al Estado Omnipresente), que, de la solución de problemas puramente reglamentarios, ha pasado a funciones de regulación y de estímulo de la actividad económica. La Administración no está por encima de la *mêlée*, sino dentro de la *mêlée*.

La Alta Función Pública nunca ha hecho nada para frenar este movimiento. Antes al contrario, como ya hemos visto, los grandes cuerpos se han aprovechado plenamente de sus posibilidades de contactos con el sector privado (316). Sus miembros han adquirido con ello nuevas habilidades y... contratos. La fosa entre la Alta Función Pública y el resto de la Administra-

(314) Ya hemos visto en la p. 306 el problema planteado por los candidatos «sobre-titulados» que se presentan a las oposiciones de las categorías B, e incluso, C. Sobre la crisis de los cuadros medios, cf. igualmente: THOENIG, J. C.: *op. cit.*, pp. 52 y 53.

(315) THOENIG, J. C.: *op. cit.*, p. 34.

(316) Hasta el punto de que ya no se sabe muy bien por dónde pasa la frontera privado/Público.

ción se ha hecho más profunda, los sistemas de legitimación se han vuelto diferentes. Para la Alta Función Pública, que se introduce en el Plan Cálculo, Concorde, el complejo de Fos, después en la reestructuración siderúrgica y en la del sector «gran tonelaje», a través de la Renault, etc... la única legitimación posible es, *a priori*, la protección del interés nacional y, *a posteriori*, el triunfo industrial de la operación. Por el contrario, para la Administración tradicional, los fundamentos de la legitimidad de la actuación del Estado siguen siendo el carácter anónimo e igualitario de las normas, lo que no es el caso en los ejemplos que acabamos de citar. Cada vez más, los servicios «tradicionales» no están estructurados para responder a este tipo de demanda. La unidad de la Administración se ha roto. Caricaturizando un poco, por un lado, existe un gran entusiasmo en favor de una reforma administrativa que permita al Estado jugar más eficazmente el papel económico que le corresponde; por otro lado, la docilidad, la apatía o la duda. Ello conduce a una situación bastante paradójica. La cúspide busca introducir en la base el sistema del valor «gerencial» (317) basado en la preocupación por la eficacia (el fin justifica los medios), la delegación de responsabilidades, la colaboración, sobre una base igualitaria de especialistas de diferentes disciplinas, etc., por medios autoritarios (318), ¡porque no hay otros! Más aún, quienes predicán el cambio son los mejores protegidos. Los privilegios de que disfrutaban los miembros de los grandes cuerpos constituyen una barrera que les aísla del resto de la Función Pública, constituyendo por ello un modelo que se trata de copiar (319). Su forma de funcionamiento elitista está en contradicción con la movilidad profesional predicada por todos sitios. A título de ejemplo, la Inspección de Hacienda se compone de unos efectivos de menos de 200 personas que se renuevan muy lentamente, ya que «sólo admite la salida de la ENA a tres o cuatro personas por año, como si sólo hubiera tres o cuatro personas, por generación escolar, aptas para serlo» (320). El

(317) Cf. THOENIG, J. C.: *op. cit.*, pp. 49 y 50.

(318) *Ibid.*, p. 40.

(319) *Ibid.*

(320) *Ibid.*, p. 41.

sistema parece, por tanto, aparentemente bloqueado y el funcionamiento de las Administraciones Centrales se ha degradado sensiblemente en el curso de los últimos años. De hecho, como vamos a ver, la práctica ha ido aportando diferentes soluciones parciales.

2. LOS RETOQUES INTRODUCIDOS EN EL SISTEMA JERÁRQUICO TRADICIONAL

Ante el bloqueo analizado más arriba, dos soluciones son posibles: la huida, a través de la creación de estructuras paralelas, y la experimentación de reformas más profundas.

a) *La huida y la creación de estructuras paralelas*

Cuando la estructura y los hombres que la componen no convienen, se crea una nueva, sin suprimir, sin embargo, la primera. Este fenómeno es de sobra conocido y muy antiguo y se produce en la Administración en dos casos principales:

— El Poder Político no tiene confianza en una Administración cuyos retrasos teme.

— El problema a resolver es nuevo y no «existe una estructura de atención» homogénea. Hay, pues, que crear otra. Pasamos a examinar sucesivamente estos dos tipos de estructuras paralelas.

1.^º *El poder de los Gabinetes.*—Los Gabinetes existen desde hace tiempo. H. de Balzac presenta un retrato de ellos particularmente duro (321). Su proliferación proviene de los conflictos que surgen en el seno de una Función Pública de estructura cerrada: los ministros, que tienen una legitimidad política, pasan, mientras que la Administración, que funda su legitimidad en el respeto a las normas, permanece. Se dirá que la norma es la traducción de la política gubernamental al lenguaje administrativo y que debe haber una necesaria adecuación entre ambas. Esto es olvidar que la norma posee una cierta inercia (hay una

(321) A lo que denominamos hoy día el jefe del gabinete «dice de su ministro lo que el ministro no puede decir de sí mismo (...). Es un hombre político y, a veces, la política de un hombre» BALZAC, H. de: *op. cit.*, p. 190.

interrupción, que puede durar varios años, entre la votación de una Ley, la publicación de los decretos de aplicación, más tarde las circulares correspondientes y, por último, la puesta en práctica de un procedimiento administrativo adecuado) y que, además, puede ser objeto de interpretaciones diversas. Los Gabinetes tienen, como papel esencial, controlar que la voluntad política no se diluya en los meandros de la Administración. Deben dar prueba de un mínimo de fidelidad política, lo que es una forma de reintroducir el *spoils system* en pequeñas dosis.

Por razones evidentes, hay una especie de tendencia espontánea a la hipertrofia de los Gabinetes Ministeriales, los cuales deberían, sin embargo, contentarse con la preparación del trabajo y de las decisiones del ministro, de la organización de sus relaciones externas y de vigilar la aplicación exacta y rápida de su política. Los efectivos de los Gabinetes están reglamentados (322), aunque en la práctica, las prescripciones son frecuentemente infringidas y, a veces, el Gabinete oficial cuenta con miembros ociosos. Como es natural, la hipertrofia en el número entraña la hipertrofia en las atribuciones. No sólo controlan, sino que gestionan cada vez más. Era cierto en la III República (323), era menos cierto en la IV, debido a la inestabilidad ministerial que contrastaba muy particularmente con la estabilidad de la Administración, pero la estabilidad política de la V República ha supuesto de nuevo una inflación del poder de los Gabinetes. Las «oficinas» se han visto alejadas de todos los asuntos importantes y despojadas de una parte de su poder. El desánimo es su consecuencia. «Las manipulaciones del aparato administrativo se hacen cada vez más “escandalosas”, es decir, más ilegítimas. La opinión (y la Administración) ve renacer, con otras caras, la “República de los amiguetes”» (324).

Por último, «la juventud de los miembros de los Gabinetes y, en consecuencia, muy frecuentemente, su “inexperiencia” contribuyen a la degradación de la moral de las Administraciones

(322) Por la Ley de Presupuestos de 13 de julio de 1911 y por el Decreto del 28 de julio de 1948, varias veces modificado.

(323) THUILLIER, G.: *op. cit.*, p. 183.

(324) WORMS, Jean-Pierre: «La redécouverte du politique», en *Où va l'administration française?*, *op. cit.*, p. 191.

Centrales. Se encuentran ante subdirectores o directores siempre mayores que ellos, y tan mayores, que no pertenecen a los mismos cuerpos. Fenómeno de cuerpos y antigüedad alimentan la acritud de quienes tienen la impresión de ver sistemáticamente su trabajo retocado por jóvenes irresponsables, que no tendrán que aplicar los textos que contribuyen a publicar» (325). La duplicación de la Administración por la Administración «paralela» de los Gabinetes crea una competencia, pero no una emulación, y ya que la relación de fuerzas es muy desigual. Produciendo sólo efectos negativos en la gestión cotidiana, aislando al ministro de quienes tendrán que ejecutar su política, se pregunta uno si el único efecto positivo de los Gabinetes no será el de atrincherarse. Es un poco lo mismo que decía con un vocabulario diferente H. de Balzac... (326).

2.º *La creación de unidades al margen de la jerarquía.*—Este fenómeno cuenta sólo con una antigüedad de una decena de años y se debe a un enfoque muy «gerencial» de los problemas. La creación de unidades es casi el homólogo, en la Administración, de los servicios «funcionales» (*staff*) en las grandes empresas privadas. Cada vez que aparece un problema nuevo derivado de un mito movilizador (327), o se prepara una reforma, o son necesarios contactos interministeriales, se nombra un encargado de misión que se rodeará de un estado-mayor restringido. Estas tareas, más vivas que la dirección de una «oficina», que alejan de los problemas de fondo, quedando sólo la resolución de los asuntos corrientes, atraen a los «cuadros superiores» de la Función Pública. Este sistema permite motivar mejor a quienes son nombrados para realizarlos, aunque crea tensiones por otro lado. Globalmente, el problema interno de la Administración no se ha resuelto, sino simplemente se ha aplazado. La creación de grupos de trabajo es una solución que sólo tiene la apariencia de modernidad; es una respuesta fácil, que deja dos problemas sin resolver:

(325) BODIGUEL, J. L.: *op. cit.*, p. 191.

(326) En *Les employés*, *op. cit.*, p. 120.

(327) Recordamos los ejemplos aportados en el capítulo 1 de la 2.ª parte: seguridad vial, lucha contra el alcoholismo y contra el tabaco, etc.

— El agravamiento de las fuerzas centrífugas en las Administraciones Centrales, cuyo funcionamiento se perturba.

— Los encargados de la misión no son nunca realmente responsables, ya que no pueden poner en ejecución sus propuestas, ni son juzgados por los resultados, lo que está en total contradicción con las enseñanzas de la Dirección.

Las dos principales salidas que tratan de evitar o modular el sistema jerárquico no aportan solución satisfactoria, ya que rompen la lógica del funcionamiento de la Función Pública sin proponer en su lugar una alternativa coherente.

b) La experimentación de reformas en profundidad

En las Administraciones Centrales, y en sus servicios periféricos, muy pocas cosas se han hecho hasta el momento. El Consejo de Estado elaboró, en 1972, un estudio sobre los centros de decisión y de responsabilidad en el que se analizaban los problemas que provocaría su creación en los ámbitos de la Contabilidad Pública y de la Función Pública. Pero este trabajo todavía no ha producido consecuencias. La única realización interesante de la que hemos tenido conocimiento, es la creación de «jefes de proyecto» en el Ministerio de Defensa. Se trata de confiar un expediente, del tipo de los que justifican la creación de un puesto de «encargado de misión», a un funcionario, sin sacarle de la jerarquía. Tiene una doble función: sus tareas de gestión corriente (en las que estará apoyado), que mantiene, y la que se deriva del expediente que se le confía. Si esta nueva tarea exige relaciones horizontales con otros servicios, una simple carta de la misión es suficiente para comunicarse, sin tener que pasar cada vez por la línea jerárquica. Una carta de misión del Primer Ministro, permite, incluso contactos interministeriales directos. El punto más positivo de esta solución es que el jefe de proyecto permanece en la jerarquía que no sufre la sangría ni el sentimiento de desposesión. Ello tranquiliza, por lo tanto, a la Administración en su modo de funcionamiento habitual. Las experiencias más radicales deben, por ello, buscarse en el Sector Público en sentido amplio y principalmente en los organismos y Empresas Públicas que están sometidas a la presión que se

deriva de su mayor proximidad al mercado. Como ya se ha recordado, la relación tradicional de soberanía del Estado respecto de sus sujetos trastorna mucho menos que una relación de negociación con clientes. El mejor ejemplo para ilustrar nuestro propósito es, sin duda, el del Instituto Geográfico Nacional (IGN), cuyos principales elementos hemos encontrado en un artículo de J. P. Anastassopoulos (328). El IGN es un Organismo Público Administrativo, que emplea a 2.500 personas «procedente de los antiguos Servicios Geográficos del Ejército y cuya misión de servicio público consiste en establecer y mantener al día el mapa del territorio nacional a escala 1/25.000» (329). Este mapa de base, terminado a fines de 1977, sólo necesita después un trabajo de puesta al día, lo que no justifica el mantenimiento de los efectivos. Para que la organización pueda conservar su personal (que está amparado por el Estatuto de funcionario, aunque podría decirse que a muchos les importaría poco que les cambiasen, sin contar los no titulares que corren el riesgo de ser despedidos) y sus conocimientos, dos soluciones eran posibles:

- 1) Lograr nuevos encargos en la Administración: puesta al día más frecuente del mapa 1/25.000, prioridad sobre el sector privado en la obtención de pedidos de trabajos geográficos particulares publicados por las Administraciones, establecimiento de un mapa de Francia a menor escala (lo que hubiera puesto al IGN en competencia con los Servicios del Catastro del Ministerio de Hacienda), etc.

- 2) Comercializar derivados del mapa básico: mapas de rutas turísticas, ciclistas, pedestres, etc.

Las dos vías se han desarrollado. La vía administrativa no ha planteado problemas de estructura y de organización. Por el contrario, la vía comercial, abierta en 1975, ha hecho aparecer graves dificultades: cuando los servicios comerciales obtenían

(328) ANASTASSOPOULOS, J. P.: «La responsabilisation du personnel à l'IGN» *Problèmes actuels de gestion des entreprises publiques*: Resumen de la jornada de estudio de Grupo de Reflexión sobre las Empresas Públicas (GREF), del 17 de febrero de 1978, CESA, pp. 151 a 185.

(329) ANASTASSOPOULOS: *ibid.*, p. 151.

pedidos, la producción no era capaz de atenderlos, y en respuesta a una petición de presupuesto, el precio al que se lograba el mercado no cubría los costes. Este mal comienzo inquietó tanto al Tribunal de Cuentas como a los sindicatos, que desconfían de todo lo que es comercial en el «servicio público» (330).

Para intentar salir de este mal paso del IGN, el Director General, M. René Mayer, puso en práctica, desde 1976, una política de concertación sin precedentes: 30 jornadas de reunión con 900 participantes. A continuación de esta consulta, pudo proceder a reformas de las que aquí nos interesa muy particularmente ésta: la modificación del organigrama. De un corte jerárquico, basado en técnicas de producción (servicio geodésico, fotogrametría, topo-cartografía, reproducción y tirada, asuntos económicos y comerciales, etc.) se ha pasado a un organigrama jerárquico-funcional por producto (servicio de mapas a grandes escalas, medias, mapa temáticos, etc., más servicios funcionales). De una organización introvertida, sólo preocupada de la calidad de su producción, como lo están muchos servicios públicos, se ha pasado a un organigrama extrovertido, volcado hacia el cliente. «Cada uno de los servicios encargado de una gama de productos debería, en la medida de lo posible, disponer de todos los medios necesarios para efectuar la producción propia. Bien entendido, que no es posible aplicar íntegramente este esquema, el cual, llevado al absurdo, supondría entregar a cada unidad un avión para la toma de vistas y una máquina de impresión. Cada uno de los nuevos servicios todavía tendría, pues, acceso a tal o cual de los de sus próximos como “prestatario de servicio”. Cuando considerase que el ajeno está en mejores condiciones de realizar una determinada operación, se la encomendaría. Tendría igualmente acceso a los “servicios de apoyo”, como personal, presupuesto, logística, etc., que serían comunes para el conjunto del IGN» (331). Es todavía demasiado pronto para poder emitir un juicio definitivo sobre las iniciativas del IGN, aunque los primeros resultados parecen prometedores. El hecho de que esta

(330) El sindicato CGT ha podido escribir: «los mercaderes están en el templo» o «una carta no es un paquete de lejía».

(331) ANASTASSOPOULOS, J. P.: *op. cit.*, p. 155.

reforma haya podido ser puesta en práctica con personal funcionario merece ser destacado.

Tomar el ejemplo de un organismo público que tiene una actividad comercial, puede parecer una mala forma de plantear el problema, en la medida en que cada responsable de un producto puede verse, implícita o explícitamente, convertido en responsable de un centro de beneficios con, lógicamente, un sistema de incentivos diferente, lo que llevaría rápidamente a la privatización del servicio público. Sería olvidar que el dinero y el temor a la baja en el servicio no son las únicas motivaciones, y que, aún más, «no son las motivaciones que tienen una relación directa con las tareas confiadas a un individuo» (332). Existen motivaciones positivas, tales como la dedicación al servicio público, que suponen que el personal capte bien su contribución a las finalidades de la organización. El siguiente ejemplo demuestra la realidad de la existencia de esas motivaciones. En las *Caisses d'Allocations Familiales* (CAF) (333), por razones presupuestarias evidentes, los empleados no tienen derecho a suscitar los derechos de los beneficiarios informándoles sin que haya presentado antes una solicitud. Dicho de otra forma, no deben incitar a los beneficiarios a solicitar lo que ignoran... Ciertos empleados trasgreden voluntariamente los riesgos de esta norma «para salvaguardar el carácter de servicio social de su trabajo» (334) o completan ellos mismos los expedientes incompletos, cuando disponen de las informaciones, mejor que devolverlos a los interesados. En un último párrafo, vamos a presentar muy rápidamente la Dirección por Objetivos (DPO), no por que no se haya experimentado en los Servicios Públicos en Francia, sino porque podría ser el eje de una investigación. No se excluye que el movimiento de la RCB y el desarrollo de las

(332) ANASTASSOPOULOS, J. P.: «Nota de síntesis sobre la gestión de las Empresas Públicas», en *Problèmes actuels de gestion des entreprises publiques*, *op. cit.*, p. 51.

(333) Son Servicios Públicos Sociales sometidos a un régimen de Derecho Privado. (Cf. sobre este punto: AUBY, J. M., y DUCOS-ADER, R.: *Grands services publics et entreprises nationales*, PUF, 1975, tomo 1, pp. 81 y ss.).

(334) ALEZRA, Claudine; CHARDIVOINE, René; EKSL, René, y SOLE, Andreu: *Conséquences de l'introduction ou de l'extention de l'informatique sur le contenu et les conditions de travail des employés des CAF*. Informe final de una investigación financiada por la DGRST. Geste, mayo de 1978, p. 105.

técnicas de control que vamos a estudiar en el capítulo siguiente orienten reformas, por venir, en este sentido.

3. LA DIRECCIÓN POR OBJETIVOS (DPO)

La DPO se inserta en la lógica del desarrollo del sector privado. Los progresos técnicos y el taylorismo han permitido el paso a una producción en masa, de la que es cada vez más difícil controlar los costes. Dos intentos complementarios han tratado de hacer permeable toda la organización a las imposiciones del mercado, cuando éstas tenían tendencia, por el contrario, a diluirse:

1) Sustituir una organización, diseñada únicamente sobre el proceso de producción, por una organización cuyos departamentos mayores se corresponden con los del mercado. Las grandes decisiones no son ya las decisiones técnicas, sino las decisiones sobre los productos. Esta fue la innovación introducida en 1928 por Alfred P. Sloan en la General Motors.

2) La creación de un sistema de información capaz de dar cuenta, de forma suficientemente precisa, de todos los flujos físicos y financieros, es decir, la introducción de una contabilidad analítica y, en ciertos casos, de una política de filialización de las actividades, lo que permite dividir las contabilidades generales. Se hacen entonces tan numerosas como entidades jurídicas existen, lo que no impide, eventualmente, agruparlas («consolidarlas») para obtener una visión de conjunto del grupo.

A partir de entonces, el juego está servido para sacar las últimas consecuencias de esta organización: pedir al responsable de un producto que se fije objetivos, que los traduzca en previsiones de resultados, que controle su realización para poder decidir y obligarle a autocontrolarse. Esta innovación tuvo profundas consecuencias en la forma de dirigir a los hombres y tomó formas diferentes: dirección por objetivos, dirección participativa por objetivos, gerencia por los resultados, etc. Pero, cualquiera que sea el nombre que se le dé, se trata siempre de una solución consistente en resolver las dificultades nacidas de la gestión de una organización que se hace demasiado grande y demasiado compleja. El origen del mal es, pues, el mismo, sea comercial la organización, o no. Ello no significa que las

soluciones hayan de ser idénticas, pero se puede, sin embargo, formular la hipótesis, *a priori*, de que se producirán similitudes.

La Administración no es ni única ni impermeable a las diferentes «modas» (335). La DPO no es sólo una consecuencia de la búsqueda de una mejor utilización de los «recursos humanos», sino que también es una reacción a la división de tareas (al taylorismo), en la medida en cuanto que se trata de una gestión globalizante. Se inscribe en la línea de las investigaciones que buscan el enriquecimiento de las tareas en la industria y la responsabilización del conjunto del personal (336). Las Ciencias Sociales han progresado y han planteado las bases teóricas en las que se apoya la DPO. Los desarrollos más famosos son, sin duda, los de Douglas McGregor con sus «teorías X e Y» (337), que demuestran que el sistema jerárquico lineal no es el más eficaz, ya que deja inexploradas numerosas fuentes de motivación de los individuos pertenecientes a una organización. Es evidente que la teoría Y basada en la necesidad de estima y reputación del individuo, y que supone que están satisfechas sus necesidades materiales, parece muy adaptada a la Función Pública, donde las necesidades materiales, incluso, aunque no estén satisfechas, no se presentan jamás como esenciales. El sentido del servicio público descansa en sentimientos complejos, pero que incluyen ciertamente las necesidades de estima y de reputación. Todo parece demostrar que la introducción de la DPO en los servicios públicos es posible. Por otro lado, los discursos reformistas sobre

(335) A título de ejemplo, hemos tomado el título de un debate público, animado por el General André Poisson: «De un servicio militar que se ha vuelto *participativo*, a la inserción de los jóvenes en la *empresa*.» (Organizado el 20 de noviembre de 1979 por la CNOF).

(336) La DPO, impuesta por la dirección de la organización para mejorar su funcionamiento no deja de tener relación con la autogestión, con la salvedad de que ésta última emana de una aspiración de la base.

(337) Cf. DOUGLAS, Gregor: *Le facteur humain dans l'entreprise*; y PIGORS, Paul; MYERS, Charles, y MALM, F. T.: *La gestion des ressources humaines*, Ed. Hommes et Techniques, 1976, pp. 5 a 10. En pocas palabras, la «Teoría X» descansa en el postulado de que los hombres sólo pueden ser motivados por el dinero o por el temor a una sanción. Por el contrario, la «teoría Y» postula que, satisfechas, las necesidades materiales no pueden ser un factor de motivación. Hay, pues, que utilizar otros factores motivadores (necesidad de «mí»: estima y reputación), lo que implica otros métodos de mando (dirección del individuo por sí mismo y auto-control).

la Función Pública se refieren a ella bajo diferentes términos: «crear el sentido de responsabilidad en la gestión», «recrear una comunidad eficaz y coherente en el seno de la Administración a través de la circulación de la información y de la concertación», etc. (338). Otras declaraciones son más explícitas: «según las modernas normas de gestión, cada autoridad o cada unidad debe determinar los objetivos a lograr y disponer de cierta tolerancia en la elección de los medios (...). La noción de responsabilidad, que implica a la vez libertad y sanción, será restablecida» (339). Políticos de la oposición hablan el mismo lenguaje: «tendrá que nacer un concepto de responsabilidad en el empleo, o introducir en la Función Pública un juicio sobre los resultados y, para los cuadros superiores, hacer depender la promoción de otros criterios distintos del de la antigüedad o de la fidelidad» (340). Por último, también técnicos se adhieren a estas concepciones nuevas y tratan de experimentarlas. Así, C. Bozon, director ministerial de Equipamiento de la Meurthe-et-Moselle (una D.d.e. piloto) explica: «Los nuevos sistemas de información, contables y extracontables, establecidos se justifican por la puesta en práctica de una verdadera “dirección participativa por objetivos”, que ha conducido a precisar, después de estudiarlas, las atribuciones y delegaciones de cada uno» (341).

No pretendemos que se haya producido, a través de todo el abanico de los partidos, un consenso en favor de la DPO, sino simplemente que no le han faltado apoyos (342). Y sin embargo, jamás ha habido, según nuestro conocimiento, introducción a gran escala de una DPO en una Administración Central o en sus

(338) HUET, Philippe: *Présentation de la RCB*, Ministère d'Economie et de Finances, Misión de la RCB, enero de 1971, p. 14.

(339) CHIRAC, Jacques: *RCB Bulletin interministériel pour la rationalisation des choix budgétaires*, Marzo de 1976, p. 5. Se comprobará al mismo tiempo que los objetivos son asignados y no negociados. No se trata, pues, de la DPO en el sentido estricto del término.

(340) ROCARD, Michel: *Promotions*, núm. 100, 1976, p. 32.

(341) Cf. sobre este punto: SIWEK-POUYDESSEAU, Jeanne: *Quel type de gestion publique: hiérarchie, management, participation ou autogestion?*, en *L'administration vue par les Administrés*, Institut française des sciences administratives, Université de Paris-Sud, 10 y 11 de febrero de 1978.

(342) Entrevista a C. Bozon, BCB, núm. 153, diciembre de 1978, p. 8.

servicios periféricos. Todo lo más, experiencias piloto. Hay para ello tres razones fundamentales:

1. El principio de la soberanía del Estado, en nombre del cual el funcionario no negocia ni su entrada en la Función Pública (aprueba una oposición) ni su remuneración (aplicación de la rejilla de salarios), significa que se somete a una jerarquía que, también, obedece al poder político (Gobierno y Parlamento). No es concebible, en la lógica de este sistema, que un jefe de servicio negocie sus objetivos ni, incluso, más modestamente, su nivel de actividad. Esto sólo puede hacerse, de forma implícita, en la negociación presupuestaria (que sólo es una negociación de los medios). Por el contrario, en el sector privado, la autonomía concedida a un jefe de servicio puede ser muy grande, ya que puede llegar hasta autorizarle a diversificar o a reorientar la parcela de actividades que dirige.

2. La puesta en práctica de una DPO choca con la rigidez del marco presupuestario. Este es un punto sobre el que vamos a volver en el próximo capítulo, pero conviene, desde ahora, precisar que el presupuesto del Estado tiene un carácter limitativo para sus servicios, ya que los créditos limitativos son lo corriente, y los créditos evaluativos, la excepción. Por el contrario, en el caso de una empresa privada, el presupuesto tiene, prácticamente siempre, un carácter estimativo, lo que permite calcular las desviaciones respecto de las realizaciones. La DPO descansa en gran medida en el análisis de las desviaciones (que deben ser tan grandes como sea posible, cuando son favorables), mientras que en la Administración el ideal es llegar a una desviación nula.

3. Por último, en las empresas privadas la DPO se acompaña generalmente con algún sistema de participación en los resultados. La mayor parte de los jefes de división, directores de filiales, directores comerciales o directores de fábrica, tienen primas en la forma de un porcentaje de la cifra de negocios, del «beneficio», o de cualquier otro resultado financiero. En la Función Pública, como hemos visto ya, el sistema de primas es casi completamente independiente de toda noción de resultado o de productividad. La DPO puede, desde luego, concebirse sin participación en los resultados, pero es difícil al principio lograr que los interesados

acepten un incremento de sus responsabilidades sin contrapartida.

CONCLUSION

En conclusión, nos ha parecido importante indicar el abismo existente entre la voluntad de cambio que se manifiesta en la cúspide de la Función Pública, alimentada por una nueva cultura «gerencial», y las posibilidades de cambio que son mínimas, a la vista, sobre todo, de la estabilidad de las normas de gestión de personal en la Función Pública. Estas son para el Estado una de la piezas maestras de la gestión de su legitimidad y no pueden, por tanto, ser modificadas bruscamente. Los meros ajustes sólo hacen posible que el sistema no quede bloqueado:

- Ordenación de las retribuciones.
- Auxiliariado, contractualización de ciertas funciones y, a veces, modificación de los estatutos del personal.
- Creación de estructuras paralelas (agencias, misiones, etc.), o modificación del Estatuto de ciertos organismos públicos (343), y por último.
- Creación de circuitos de comunicación paralelos, en cuyo seno se utilizará un lenguaje «gerencial», que es el del control de gestión como vamos a ver en el capítulo siguiente. Ello demuestra, por otro lado, hasta qué punto los dos aspectos de la gestión de personal y del control de gestión están íntimamente ligados, ya que este lenguaje no podrá promocionarse sin importantes acciones de formación.

(343) A título de ejemplo, la Agence Nationale pour l'Emploi, organismo público administrativo, debió transformarse en un organismo industrial y comercial, para gozar de la mayor flexibilidad en la gestión (Entrevista a Jacques Boudouin, Director General del ANFE, en *Le Nouvel Economiste*, núm. 211 de 3/12/79).

LA NEGOCIACION COLECTIVA: DE LA EMPRESA AL ESTADO

Una de las preocupaciones del principio del Estado ha sido la de simplificar la comunicación entre empleadores y asalariados, y sus intervenciones se justificarán con frecuencia en nombre de este principio. Pero él ha pretendido igualmente asumir, y cada vez más, responsabilidades directas en el terreno económico y social. Bajo este aspecto, el Estado es un interlocutor a parte completa en las discusiones llamadas «paritarias»: y más en cuanto que él es un empleador. De donde, por consiguiente, la ambivalencia inevitable de sus tomas de posición. En materia de negociación colectiva, el Estado, durante mucho tiempo, no ha tenido una actitud muy definida. Siempre intentaba presionar a los agentes sociales hacia la vía de la negociación colectiva, porque con ello obtiene ventajas, si se tiene en cuenta la pacificación social que suele resultar. Aunque este Estado, que por un lado intentaba llevar a patronos y a asalariados por esta vía, no se comprometía en lo que a él le afectaba, más bien mostraba serias reticencias sobre el asunto. Sin embargo, la negociación colectiva en Francia tiende, desde hace tiempo ya, a comprometer en las relaciones no sólo a empresarios y trabajadores, sino también al propio Estado, en cuanto que patrono, y a sus asalariados. La situación ha evolucionado mucho desde entonces. Se han negociado y firmado convenios colectivos en la Función Pública, entre el Ministerio de tutela de la Función Pública y los representantes de la mayor parte de los sindicatos representativos de funcionarios. El Estado había dado con anterioridad un vigoroso impulso a la negociación en las Empresas Nacionales «con estatuto».

Con los «contratos de progreso», se ha asistido, por una parte, al desarrollo sistemático de una negociación colectiva en el seno del Sector Público, lo que constituyó una innovación en materia de procedimiento, y, por otra, una tentativa de solución relativamente duradera de los problemas por la vía del convenio, lo que puede parecer en Francia un precedente nuevo en materia de solución de conflictos sociales.

El término «contrato de progreso», que Toutée ha acuñado el primero, se ha aplicado a los convenios salariales firmados de 1969 a 1971 en el marco de cuatro grandes Empresas Públicas: EDF, SNCF, RATP y Charbonnages de France. Estos acuerdos, originales, traducían, por un parte, el temor al alza de precios y, por otra, la esperanza de incrementos en el crecimiento. Además, su incidencia económica superó los problemas del poder de compra de los asalariados para plantear los de la relación equilibrada entre productividad, precios y salarios y, principalmente, el problema de la indicación de estos últimos respecto de aquéllos o de aquélla. El 10 de diciembre de 1969 en la EGF, después de veinte horas de negociación en varias sesiones, precedidas de una serie de reivindicaciones, la dirección y los sindicatos CFTD, FO, UNCM-UCT (cuadros) y CFTC de la empresa firmaron un «convenio social», denominación que sustituía a la de «contrato de progreso» acordada en principio, fue calificada más modestamente por los sindicatos como «convenio salarial». De hecho, después de diez años, coronaba importantes esfuerzos dirigidos a escapar de lo arbitrario de las normas de fijación de los salarios. Mas la autonomía concedida a la empresa y la referencia a las productividades, nacional y específica (1: el incremento de la producción total francesa, corregida por el aumento de los precios, que garantiza, sin intervención de los Poderes Públicos, la parte que corresponde a los empleados de la EDF-GDF; 2: la evolución de la remuneración en función de un factor específico de la empresa) hicieron que el convenio fuese algo más que un simple acuerdo salarial. Se trataba también, de hecho, ya que no de derecho, «por primera vez en Francia», de «un verdadero convenio colectivo de trabajo» (Lyon-Caen), con compromisos recíprocos. Aunque el compromiso sobre la «paz social» fue reducido en el siguiente convenio del 9 de febrero de 1971 a un simple compromiso «de reunirse en caso de

desacuerdo o litigio surgidos en la aplicación del convenio», y no se encuentra, como los Poderes Públicos esperaban, en los acuerdos firmados por otras empresas del mismo sector.

Hay que admitir, por otra parte, que en las Empresas Públicas el estatuto y el convenio colectivo pueden coexistir: el personal está, en parte, en situación reglamentaria, en parte, en situación contractual.

Al principio se produjo una aplicación de los métodos de negociación, lo que permitió lograr acuerdos con empleados enfrentados con la Administración —o más frecuentemente, enfrentados con Empresas Públicas— en un clima prácticamente contractual. Se trataba de empleados de Empresas Públicas en régimen de convenio colectivo. No ha lugar; por tanto, considerar que fuera una innovación especial. La originalidad, vista desde el ángulo jurídico, se manifestó cuando las negociaciones afectaron a personal sometido, no a una situación contractual, como la de los convenios colectivos, sino a una situación estatutaria, legal y reglamentaria. Fue el caso, por una parte, de los empleados de Empresas Públicas con «estatuto» (EGF, SNCF, etc.) y, mejor todavía, de funcionarios públicos. Fue el comienzo, en 1965, de una política de negociación, que entabló la Administración con las organizaciones sindicales de la Función Pública, con el fin de llegar a acuerdos, y no simples contactos, más o menos informales.

El CJD estimó, por otro lado, que la importancia cuantitativa del Sector Público, y la innovación que encarnan los acuerdos citados, presionan para que el Estado empleador concierte con la patronal del sector privado, y se regularice un modo de relación estable con todos aquellos que tienen la responsabilidad de las Empresas Públicas o privadas, sea cual sea el estatuto de su personal. En efecto parece irrazonable pensar que una armonización de la política social racional pueda producirse en la ignorancia recíproca de las dos categorías de dirigentes, como lo sería igualmente en la de las dos categorías de asalariados.

Dicho esto, es posible imaginar una negociación que busque agrupar a las empresas por su actividad, incluso, aunque algunas pertenezcan al sector privado y otras al Sector Público. Hasta el presente, sin embargo, no se ha llegado a una negociación por ramas que englobe a este último.

La relativa libertad reconocida a los negociadores para la elección del marco profesional no llega hasta permitir; en el momento de la delimitación de la «senda» profesional, la inclusión en ella de sectores que el legislador ha entendido que hay que sustraer expresamente de la negociación colectiva —principalmente las Empresas Públicas con «estatuto».

¿Quiere ello decir que en estas empresas la negociación está excluida? Por una paradoja que prueba la supremacía de la sociología jurídica sobre el normativismo, los contactos, las discusiones, los acuerdos son en el Sector Público al menos tan numerosos como en el sector privado. Los sindicatos eran fuertes, apuntaba G. Lyon-Caen, los conflictos frecuentes, y estas son las condiciones necesarias, si no suficientes, para la negociación. No debe sorprender que se hayan multiplicado los protocolos de acuerdo cuya naturaleza jurídica e, incluso, su validez se prestaban a discusión. Nada de extraño tampoco en que el Sector Público sea donde se hayan concluido verdaderos contratos: tales como el acuerdo sobre las consecuencias de la modernización de la SNFC (11 de julio de 1968), el acuerdo sobre las remuneraciones de los funcionarios de las categorías C y D (11 de octubre de 1969), antecedente directo del EDF-GDF (10 de diciembre de 1969).

Así, a partir del otoño de 1969, se han firmado numerosos acuerdos colectivos en el Sector Público y en el Nacionalizado, no sólo sobre salarios, como el convenio EGF, sino también sobre la duración de la jornada de trabajo, sobre las consecuencias de la modernización, sobre los derechos sindicales, etc. La práctica de las negociaciones colectivas demuestra, por otro lado, que tanto en Francia como en varios otros países industriales, todos los aspectos de la vida de las empresas se han introducido progresivamente en la discusión y en los textos.

En este sentido, la negociación le parece articulada al profesor J. M. Verdier, «desde el momento en que afecta a todos los problemas, incluso a los más importantes, o más cargados de consecuencias (puestos de trabajo, carreras, poder disciplinario, obras sociales, duración de la jornada de trabajo, condiciones de trabajo, tabla de rendimientos, consecuencias de la modernización, indemnizaciones diversas, salarios)». El contenido de los acuerdos firmados en las Empresas Públicas prueba, por otro lado, que

«más allá de la contractualización de las remuneraciones, se está en presencia de un movimiento hacia la determinación negociada de la propia política salarial». Verdier apostilla «que una negociación digna de ese nombre se ha establecido en un sector en el cual había sido excluida, como es el de la Función Pública, ya que el Estado-patrono entendía que debía hacer uso de su autoridad soberana» y porque ésta tiene en las Empresas Públicas un «carácter prácticamente continuo». Afirmando que la negociación colectiva existe jurídicamente en el sector privado y que ella está excluida en el Sector Público no se corresponde con la realidad social de nuestros días. Se podría ir incluso más lejos y decir, con G. Lyon-Caen, que la diferenciación del Sector Público y del sector privado en materia de relaciones profesionales no tiene razón de ser: el acuerdo sobre las consecuencias sociales de la modernización de la SNCF y el convenio social de la siderurgia lorenesa fueron, en efecto, dos convenios colectivos sobre el empleo, y el convenio social EDF y el acuerdo de la empresa Renault, participaron del mismo espíritu. Y aventurando un poco más, se podría llegar a imaginar que el acuerdo sobre las remuneraciones de los funcionarios de las categorías C y D pudo, eventualmente, conducir a la incorporación de los funcionarios al Derecho del Trabajo...

Dimitri WEISS

CAPITULO III

EL CONTROL DE LA GESTION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS

«El adjetivo "público", al justificar cualquier "servicio", justifica cualquier coste, ya que un "servicio público", al tener que estar garantizado, debe ser garantizado a cualquier coste.»

P. HUET

INTRODUCCIÓN

¿Puede un conjunto tan extenso, y sus actividades que controla, sustraerse a toda forma de control?

«El Estado, responsable en otras épocas, ante todo y casi exclusivamente, de la tarea administrativa de garantizar el orden interior, ha visto cómo se le confiaba, después de la (Primera) Guerra Mundial, la atribución económica sin duda más importante y más pesada, de mejorar el bienestar económico y social de la colectividad. Entre los extremos que son, por una parte, la función estricta de la administración propiamente dicha y, por otra parte, la misión singularmente extensiva de la organización de la vida económica, la noción del servicio público constituye el puente» (344). ¿Se puede ejercer válidamente un control

(344) LAUFENBURGER, Henry: *L'intervention de l'Etat en matière économique*, LGDJ, 1939, p. 25.

parlamentario, esencialmente político y directo, sobre este conjunto?

Desde la Segunda Guerra Mundial, los Servicios Públicos se han vuelto a expandir, aunque sin que se haya avanzado mucho en la búsqueda de una definición exacta de este concepto y de sus correspondientes modalidades de control. Si, *grosso modo*, se puede definir la Administración como el conjunto de servicios públicos que nacen del Derecho Administrativo, existen otros servicios públicos que provienen del Derecho Común (sociedades de economía mixta, Empresas nacionalizadas, etc...). El contorno de este mundo, de alguna forma anfíbio (servicios públicos que provienen del Derecho Común), es extremadamente fluido. El profesor Rolland da de él la definición siguiente: el servicio público es «una empresa o una institución de interés general situada bajo la alta dirección de los gobernantes y dirigida a satisfacer necesidades colectivas del público» (345). Ahora bien, las modalidades de control son esencialmente variables según la naturaleza jurídica de la institución, lo que puede ir desde la Administración Central sujeta al Derecho Público a la sociedad anónima de Derecho Privado.

Por contraste, un sector tan importante (346), que dispone de medios únicos, no ha sido capaz de desarrollar métodos de gestión que garanticen su eficacia y, con algunas excepciones (principalmente la EDF y la SNCF, que son los casos más conocidos), el Sector Público acusa un retraso de varios años respecto de las empresas privadas, mejor equipadas en el ámbito del control de gestión.

El objeto de este capítulo es buscar por qué vías los servicios públicos tratan de acortar ese retardo cuando intentan controlar mejor una gestión criticada con frecuencia. Sucesivamente vamos a estudiar la filosofía, después la práctica de esta técnica, trasplantada del sector privado al Sector Público, sin olvidar las peculiaridades de éste último.

(345) Citado por COLLIARD Claude-Albert: *Cours d'Institutions Administratives*, Les cours de Droit, 1965, p. 207.

(346) «La Administración gestiona la cuarta parte de Producto Nacional Bruto (40 por 100, si se excluye el presupuesto social)». Fuente: GALY, Philippe: *Gérer l'Etat*. Berger-Levrault, 1977, p. 160.

Sección 1.ª Contribución a la definición de un sistema de control de gestión en los servicios públicos

Todo sistema de control de gestión de cualquier organización supone que se puedan definir tres elementos sucesivos (347):

- Los objetivos de la organización alrededor de los cuales se organiza y estructura su actividad.

- Un instrumento de medida y de control de las desviaciones que permita poner punto, es decir, situar la acción de la organización en relación con sus objetivos.

- Una serie de acciones correctoras que permitan reconducir la situación, cuando la deriva, respecto de la ruta prevista, comienza a ser significativa.

Esto plantea dos tipos de problemas, a los que vamos a dedicar más particularmente nuestra atención:

1.º ¿Dado que los servicios públicos y las empresas privadas tienen objetivos diferentes, se pueden utilizar en estas organizaciones los mismos tipos de instrumentos de medida y acciones correctoras idénticas?

2.º ¿Cuál es la autonomía de las acciones correctoras respecto de los instrumentos de medida? ¿No impone el instrumento un tipo de actuación correctora en lugar de simplemente clarificar la elección de una modalidad de acción? Es el problema de la neutralidad del instrumento de medida.

En esta primera sección, vamos a estudiar sucesivamente los objetivos, los sistemas de control (guidage) y los instrumentos de medida propios de los servicios públicos teniendo permanentemente en el ánimo los dos problemas recordados más arriba.

1. LOS OBJETIVOS DEL SERVICIO PÚBLICO Y EL CONTROL DE SU GESTIÓN

El problema no es simple, ya que como hemos visto, los servicios públicos no constituyen una categoría homogénea y sus objetivos son con frecuencia múltiples. Para simplificar, en

(347) Cf. AUBERT-KRIER, Jane: *Gestion de l'entreprise*, PUF, 1969, p. 420.

un primer momento, se pueden distinguir los objetivos explícitos y los objetivos implícitos (que generalmente son objetivos internos), lo que significa que estas dos categorías se pueden examinar de forma independiente. Se trata, en efecto, de una simplificación, ya que la frontera, establecida de esta forma, es en muchos casos, artificial y arbitraria. En la realidad, no se pueden separar los objetivos explícitos e implícitos, con frecuencia puestos antes los primeros para mejor disimular los segundos.

a) *Los objetivos explícitos*

La economía de mercado no puede satisfacer todas las necesidades humanas. Esto fundamentalmente sucede cuando los bienes y servicios ofrecidos son obligatoriamente consumidos de forma colectiva (diplomacia, justicia, si protege a la colectividad, etc.), o cuando la demanda es insolvente, pero debe ser satisfecha por razones humanitarias o políticas (hospitales, asilos, etc.). Estos servicios públicos, los más tradicionales, tienen, por lo tanto, por objetivo explícito, la satisfacción de una demanda que no puede manifestarse en el mercado.

Aunque, a la inversa, el servicio público puede encontrarse con limitaciones relacionadas con la oferta, incluso si la demanda es divisible y solvente. Se trata principalmente de los transportes, de la distribución de electricidad y de gas, etc..., actividades todas ellas necesitadas de una coordinación a nivel nacional, incluso internacional. Los transportes ferroviarios difícilmente pueden desarrollarse si hay compañías competidoras cuando las redes deben mezclarse cada vez más. Por su parte, los transportes internacionales serían completamente imposibles, si numerosas compañías francesas debieran coordinarse con varias compañías de cada uno de los países vecinos. Las necesidades de una planificación centralizada exigen la concentración hasta su punto extremo: el monopolio. Desde ese momento, el paso que desemboca en la nacionalización, se da en seguida. En efecto, sobre todo en sectores estratégicos, tales como energía o transportes, el mantenimiento de un poder de monopolio independiente de los Poderes Públicos no sería aceptado por la opinión pública.

Tenga el servicio público su origen en características de la demanda o de la oferta, sus objetivos explícitos son relativamente fáciles de concretar:

- Ofrecer bienes y servicios en cantidades suficientes para satisfacer la demanda (el malthusianismo es en principio contrario al concepto de servicio público), aunque sin excluir ciertas formas de racionamiento.

- Búsqueda del mínimo coste y no del máximo beneficio (cuando los bienes y servicios se venden, el objetivo es equilibrar el presupuesto, como máximo, a fin de evitar la fiscalización del déficit).

- Participación activa en la política económica y social definida por el Gobierno (la política de precios, el ritmo y la orientación de las inversiones, la gestión de personal, las estrategias de desarrollo o de segmentación del mercado, cuando ello es posible, son función de opciones políticas que escapan, en gran medida, a los dirigentes de los Servicios u Organismos Públicos interesados).

Los objetivos explícitos de un servicio público son esencialmente externos. Se trata de un organismo sin autonomía, funcionando sólo por un interés general, en cuya definición no debe tomar partido. Por último, las presiones de los poderes de tutela son tanto más fuertes cuanto mayor es su responsabilidad social y cuanto más estructuradora es su actividad (es decir, cuanto más condiciona el desarrollo económico y social). Desgraciadamente, sería caricaturesco detenerse en este punto de vista idílico, porque existen otros objetivos, cuya racionalidad económica no es tan clara, y que pueden estar en contradicción con los primeros.

b) *Los objetivos internos*

Su predominio es una de las características de la empresa privada con fines lucrativos. Los «outputs» sólo son los medios que hacen posible el logro de estos objetivos. Ella intenta lograr en los diferentes mercados en que opera posiciones que le permitan consolidar su existencia, su seguridad y su crecimiento.

Este comportamiento, puramente egoísta, provoca irremediablemente la comparación con el comportamiento de los seres vivos movidos por el instinto de conservación.

Es evidente que el Servicio Público no vive protegido en este mundo y que la pureza de sus objetivos se ve alterada por ello. «Se comprueba con frecuencia una tendencia (hecha posible por la dificultad de medir la eficacia) a correr una "cortina de humo" entre el organismo de tutela (si existe) y el organismo sin fines de lucro» (348).

Se señala también «que los beneficiarios de los servicios de estos organismos se toman con frecuencia, por los miembros del organismo, más como problemas que como oportunidades (clientes) (...). Parece, por otra parte, que ello corresponde a una tendencia al debilitamiento en el tiempo de los objetivos externos en favor de los objetivos internos, tendencia tanto más fuerte cuanto menos sometida está la coalición interna en el poder a controles externos» (349).

El reconocimiento de la existencia de objetivos internos en los servicios públicos lleva a plantear la cuestión fundamental: ¿está todavía el servicio público al servicio del público? ¿O, por el contrario, ha logrado autonomía en relación con su misión inicial a semejanza de las grandes empresas, las cuales se han liberado progresivamente de la tutela de sus accionistas para cumplir los fines de un poder generalmente complejo compuesto (administradores, cuadros dirigentes, banqueros, algunos poderes públicos y representantes de los asalariados)? El estudio de los objetivos de una organización conduce, por lo tanto, al estudio del poder en el interior de esa organización.

c) *Los conflictos de objetivos*

Hemos visto que la empresa privada es una institución que se agota en sí misma y en sus resultados financieros. Pero, este término de «resultados financieros» es en sí mismo muy vago. Puede tratarse del beneficio contable, del dividendo por acción,

(348) DEMEESTERE, René, y VIENS, Gérard: «Le contrôle de gestion des organisations sans but lucratif», en *Revue Française de Gestion*, sept-oct. 1976, p. 18.

(349) *Ibid.*

de la capacidad de autofinanciación, de la cifra de ventas, etc... Destacar uno de estos conceptos en perjuicio de los restantes equivale a un reparto del poder en la empresa, diferente al del resto de las mismas.

Esto mismo ocurre en los servicios públicos. El poder es la resultante de los poderes elementales que se ejercen generalmente en un contexto conflictivo. Esquemáticamente se distingue:

- La autoridad de tutela, que define la misión del servicio público coordina su actuación con la de los otros servicios de los que es responsable.

- El poder de control, ejercido por el Ministerio de Economía y Hacienda a través del interventor general. Es algo más que una simple supervisión, que una garantía de la regularidad, ya que llega hasta el control de oportunidad de ciertas decisiones.

- El grupo de los gestores del servicio, quienes por su formación, sus tradiciones, y tal vez su selección (recurso a contratados que han trabajado en el sector privado), está fuertemente preocupado por la racionalidad económica).

- El grupo de los técnicos, el cual simboliza generalmente la defensa de la calidad del servicio público, independientemente de toda consideración de costes.

- Los defensores de los intereses corporativos del personal, quienes invocan con frecuencia la calidad del servicio público (350).

- Los usuarios, quienes raramente tienen oportunidad de expresarse directamente, pero que a veces pueden hacerlo a través de sus representantes elegidos, por asociaciones, comités y sindicatos diversos, o gracias a la prensa.

La implantación de un sistema de control de gestión pone en cuestión el *modus vivendi*, el equilibrio de las fuerzas en presencia que termina por asentarse, ya que inexorablemente beneficia a uno de los grupos (generalmente al grupo de los gestores y/o al poder de control) en perjuicio de los restantes.

(350) Por ejemplo, los enseñantes que reclaman la creación de puestos escolares para aliviar el trabajo de los efectivos o los ferroviarios que protestan por el cierre de líneas secundarias, etc.

Todos los poderes tienen su forma propia de expresarse. Ahora bien, el control de gestión está completamente volcado en la búsqueda de la máxima racionalidad económica, lo que relega a segundo plano a los actores que no sean capaces de traducir sus preocupaciones en este nuevo lenguaje. Lo cual demuestra a las claras la ausencia de neutralidad de este instrumento de gestión y permite hacer entrever y explicar las resistencias a las que su introducción tendrá que enfrentarse. Y sin embargo, los sistemas de control de gestión ganan terreno en los servicios públicos, lo que viene a demostrar que el anterior equilibrio se ha roto por la acción de fuerzas nuevas que vamos a examinar.

La autoridad del Estado (y no la violencia del Estado) existe sólo si logra un cierto consenso que le confiera legitimidad. Sin ella, los servicios públicos no pueden cumplir su función. Ahora bien, las fuentes de la legitimidad han evolucionado en la historia. Se pueden distinguir tres períodos (351), como ya se ha dicho en el primer capítulo.

1.^º El Estado-Policía y la legitimidad basada en la naturaleza del poder: el criterio de la potestad pública. El Estado tiene entonces, como obligación de resultado, el mantenimiento del orden público, lo que no deja espacio a la introducción de criterios de gestión. El control es de orden puramente político.

2.^º Aparición del Estado-Providencia y de la legitimidad fundada en la naturaleza de las finalidades perseguidas: el criterio del servicio público. La intervención del Estado se hace económica, aunque se limita a una actuación correctora con vocación humanitaria, la cual no se presta a la gestión en el sentido moderno del término. En realidad, es una forma más evolucionada y menos represiva de mantener el orden en la medida en que su objetivo es evitar que estalle el escándalo de una miseria o de una injusticia «chocante». El poder político define las finalidades del Estado y confía su ejecución a técnicos, los cuales son al tiempo garantes de la calidad del servicio. No hay otra modalidad de control que la del control político.

(351) Nos limitamos a la historia posterior a la Revolución Francesa. El Antiguo Régimen disponía de otros sistemas de legitimidad que no se estudian aquí. También hay que poner entre paréntesis los períodos de guerra.

3.º El Estado Omnipresente: hacia una legitimidad apoyada en los métodos utilizados, en la competencia. Las fronteras entre el Estado y el sector privado se diluyen, y aparece un *continuum* que va desde el servicio público en estado puro (Ministerios, Consejo de Estado, Corte de Casación, etc...) hasta la empresa privada tradicional. Ciertos organismos públicos han creado una red enorme de filiales y de subfiliales (es el caso, por ejemplo, de la Caisse de Dépôts et Consignations), o han «filializado» algunos de sus servicios (actividades informáticas del Commissariat à l'Énergie Atomique), de la Caisse des Dépôts, o, en parte, del Ministère de l'Équipement) (352). Los municipios han creado sociedades de economía mixta y el Estado controla de forma más (SNCF) o menos (RNUR) estrecha empresas sometidas al Derecho Común con su red de participaciones. Tal concentración de poderes, de la que no quiere precisarse sus límites, escapa, en gran medida, al control de los Parlamentarios, que no disponen de medios, ni están organizados, ni formados para hacer frente a esa tarea. Ello hace posible que los gestores dispongan de una ventaja relativa y que ejerzan su control sobre los técnicos. Además, para legitimar esta ampliación de su campo de actuación, el Estado, que no puede invocar la necesidad de mantener el orden público, o de una cierta «justicia económica», debe poder dar pruebas de la eficacia económica de su gestión (lo que evoca criterios de gestión relativamente tradicionales), respetando al mismo tiempo el interés general (lo que significa que hay que definir nuevos criterios). Los gestores, que dejan completamente al poder político la responsabilidad de las grandes opciones, se convierten en los grandes de la nueva racionalidad económica, la cual no se tomaba en cuenta en las dos etapas precedentes del desarrollo del Estado.

Esta evolución del sistema de legitimidad pesa en los equilibrios de poder en los servicios públicos, y no es extraña a una transformación de su forma de gestión. Pero lo que, a la vez, es lo más interesante, o difícil, de la cuestión, es que, como en la empresa privada, el nuevo sistema de legitimidad no está todavía

(352) Cf. sobre este punto: CNME: Les filiales et participants des entreprises publiques. *Bulletin d'Information économique* núm. 82 1.º trimestre de 1979, pp. 21 a 39.

claramente establecido, y que, al haberse fundido los dos conjuntos (control de gestión y sistema de legitimidad), el sistema de control de gestión no tiene una forma todavía bien definida (353).

Este último comentario nos lleva a profundizar en el estudio de los puntos comunes existentes entre servicio público y empresa privada.

2. ¿EXISTE CONVERGENCIA ENTRE LOS SISTEMAS DE CONTROL DE GESTIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS Y LOS DE LAS EMPRESAS PRIVADAS?

Ya hemos visto que existe un *continuum* de situaciones intermedias entre el servicio público «puro» y la PME más tradicional. Vamos a examinar, por tanto, las características que constituyen el punto de contacto entre el Sector Público y el sector privado, para intentar después resaltar las que son propias de los servicios públicos.

a) *La convergencia sector público-sector privado*

«La contabilidad, control y síntesis ideal del proceso (de producción), es tanto más necesaria cuanto más realiza la producción a escala social y pierde su carácter puramente individual; por lo tanto, es más necesaria en la producción capitalista que en aquella, diseminada, de los artesanos y de los campesinos, es más necesaria en la producción comunitaria que en la producción capitalista» (354) y (355).

Esta cita permite destacar los puntos de convergencia del sector privado y del Sector Público. La semejanza es tanto más estrecha cuanto más largo es el proceso productivo, cuanto más compleja es la función de producción. Cuanto más escasos (integración vertical en el sector privado, servicios gratuitos en el Sector Público) o artificiales (precios de cesión interna en el

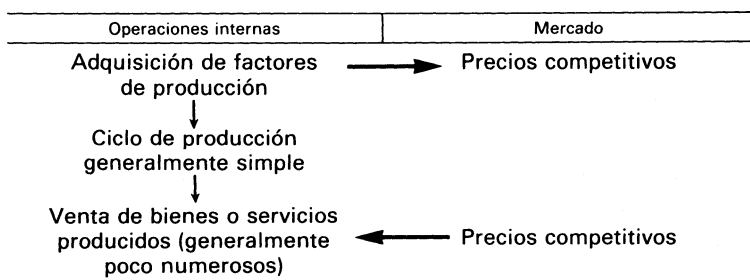
(353) La evolución del sistema de legitimidad de la empresa, y fundamentalmente el reconocimiento de su responsabilidad social, obligan a buscar nuevos sistemas de información de gestión: balance social, contabilidad del excedente, etc.

(354) MARX, K.: *Le Capital*, La pléiade, NRF, tomo 2, p. 573.

(355) Para actualizar esta cita, es suficiente sustituir el concepto de contabilidad por el más amplio de sistema de información de gestión.

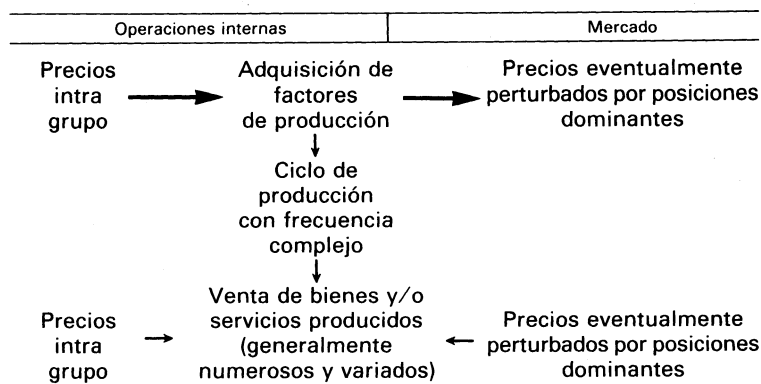
sector privado, precios administrados en el Sector Público) son los puntos de contacto entre la organización y el mercado, más necesario es desarrollar un sistema interno de información de gestión que clarifique el funcionamiento de la organización, en la oscuridad, por carecer de informaciones externas. Los tres esquemas que a continuación se enumeran ilustran bien esta situación.

1.º *Empresa pequeña* (en el contexto liberal «puro»):



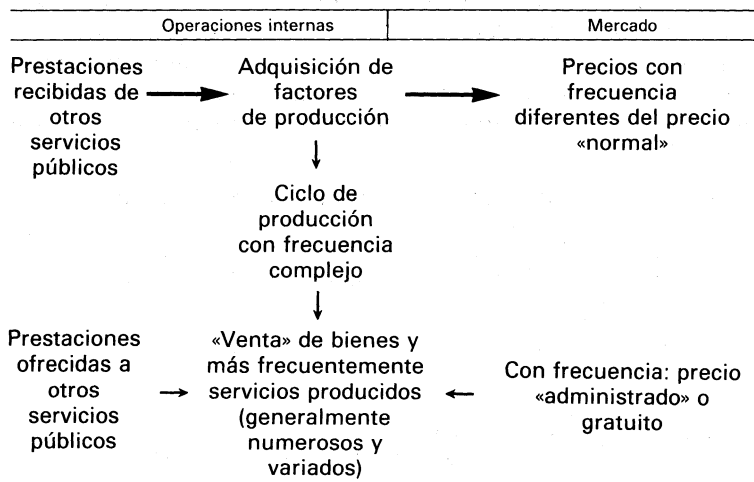
La pequeña empresa subcontratista se parecerá generalmente a la empresa integrada en un grupo, ya que su independencia jurídica es una ficción ante su dependencia económica (356).

2.º *Empresa integrada en un grupo*:



(356) Cf. sobre este punto FAURÉ, Roger; MARCHESNAY, Michel, y MATHIÉ, Bernard: «L'ombre des grands», en *Revue française de gestion*, septiembre-

3.º Servicio público:



Si se toma en consideración el tipo de las relaciones con el mercado y los comportamientos y problemas que de ello se derivan, hay una clara convergencia (357) entre la gran empresa y el servicio público. La primera debe legitimar, cada vez más, su actuación por el carácter social de sus objetivos, la segunda, por el carácter racional de los métodos utilizados. En efecto, se puede formular la hipótesis de que a partir de una cierta *dimensión* de un cierto *poder*, de un cierto *impacto sobre el entorno*, la organización, pública o privada, debe ser considerada con categorías comunes, que podrían ser las del fenómeno burocrático. El desarrollo acelerado de esa categoría intermedia que son las grandes organizaciones que tienen una vida pública, o las organizaciones públicas que tienen comportamiento de empresa

octubre 1979, pp. 108 a 114. Los autores de este artículo introducen en concreto el concepto de «hiperfirma», con el que designan al grupo más a las empresas que dependen económicamente de ella.

(357) Se trata de una *convergencia* y no de una simple similitud, ya que los dos tipos de organización *evolucionan* reforzando un cierto número de puntos comunes. A título de ejemplo, se puede citar el «estatuto» de personal de la Banca, la cual tiende a *funcionalizar* a su personal, como ya hemos visto.

| SECTOR PRIVADO | | | | |
|--|---|--|--|---|
| | 1 | 2 | 3 | REFERENCIA: EL ESTADO |
| Grado de concentración de la economía | Economía liberal clásica | Movimiento de concentración entreguerras* | Movimiento de concentración postguerra* | Estado (postguerra) |
| Tipo de poder | Empresario | Accionistas individualizados | Poder financiero (mercado financiero, banca, Estado) | Poder político |
| Relaciones externas | Sometido al mercado (competencia) | Conquista de los mercados (cuota de mercado) | Relaciones (en ambos sentidos) con el entorno (supervivencia y crecimiento) | |
| Relaciones internas | Empresario | Dirección General | Directores ("managers") | Gobierno + Empleos reservados y Alta Función Pública |
| Gestión | Obreros pagados por piezas o por horas | Administrativos mensualizados (todavía poco numerosos) | Cuadros y cuadros medios, empleados de control, etc., numerosos y mensualizados | Funcionarios |
| | | Obreros pagados por piezas o por horas | Obreros mensualizados | Auxiliares |
| | | | Gestión de un sistema social (gestión de personal y relaciones públicas). Supervivencia y crecimiento a través del control de los problemas de cohesión interna y de las relaciones con el entorno | |
| Sistema de información y de control privilegiado | Contabilidad general (con la aparición de una fiscalidad de las empresas) | Contabilidad analítica (formalización de la información interna) | | Información interna: Control de gestión e indicadores |
| | | | | Información externa: Cuentas consolidadas |
| | | | | Contabilidad pública |

* Está claro que esta periodificación sólo tiene un valor indicativo.

privada, termina por crear un nuevo sistema económico: el «social-capitalismo» (358).

Pero esta convergencia no se expresa únicamente a través de las relaciones de la organización con su entorno. Se manifiesta también en la práctica del poder *en el interior de* la empresa.

Se puede esquematizar la evolución de la forma siguiente (cf. cuadro de la anterior página).

Como todo esquema de este tipo, sólo puede ser una simplificación grosera de una realidad infinitamente más compleja. Sin embargo, demuestra, incluso aunque se admita que hay que sustituir los casos caracterizados netamente por zonas de interferencias, una atenuación creciente del poder cuando nos desplazamos de las columnas uno a tres y un incremento del peso de los escalones intermedios en la jerarquía. Este fenómeno traduce la importancia lograda por los problemas de coordinación y de coherencia en las grandes organizaciones. Paralelamente, los sistemas de información y de control se hacen cada vez más sofisticados, para compensar las «deseconomías de escala», debidas a la complejidad y la «desmotivación», debida al alejamiento del mercado y de la autoridad. Hemos puesto en paralelo una descripción del Estado que refleja similitudes bastante notables con las organizaciones descritas en la columna 3. ¿Hay que llegar a afirmar que, en los dos casos, la organización está en manos de los «managers»? (359) ¿A no ser que sean «las instituciones (las que) seleccionen y conformen a las personas que las mueven»? (360).

Dicho de otra forma, la persona jurídica (sea pública o privada) adquiere una voluntad autónoma, independiente de la voluntad de sus dirigentes. Al afirmar esto, llevamos la paradoja hasta la caricatura, aunque simplemente recordamos que ya Tolstoi daba este paso al resaltar la poca importancia de los esfuerzos de los estrategas en el resultado de una batalla y al

(358) Cf. sobre este tema VESSALIER, Elisabeth: *Economie Publique: les Bases d'un social-capitalisme a la française*, Masson, 1977, p. 211.

(359) J. K. Galbraith hablaría de la «techo-estructura» (cf. *Le Nouvel Etat industriel*, NRF, Gallimard, 1969, pp. 71 y ss.). Pero este concepto no goza de unanimidad. Cf.: JACQUELIN, Pierre: «Où en est la "Société directoriale"», en *Options* núms. 3 y 4, trimestre 1978, pp. 6 a 16.

(360) BARAN, Paul, y SWEEZY, Paul: *Le capitalisme monopoliste*, Ed. Maspéro, 1970, p. 51.

declarar, a propósito de los grandes capitanes: «realizan una tarea cuyo sentido se les escapa (...). Este es el destino invariable de los hombres de acción, y tanto menos libres son cuanto más alto es el puesto que ocupan en la jerarquía social» (361).

¿Su dinamismo está dominado por el dinamismo (o la inercia) de la organización? Es el mayor problema de ese inmenso sector nacionalizado, cuyos dirigentes proceden, a veces, de la Función Pública, a veces, del sector privado y, mejor aún, son originarios «de la casa» y que, fuera de su rango, no saben muy claramente si deben conducirse como banquero, asegurador, transportista, petrolero, etc., o como funcionarios encargados de la dirección de un servicio público.

Hay que preguntarse, sin embargo, si esta convergencia no deja sitio a ciertas especificidades del servicio público.

b) *Las particularidades de los servicios públicos respecto del sector privado*

En uno de sus artículos, Saias y Léonardi señalan ocho características externas de un servicio público (362) y (363):

- 1) «Presta servicios en lugar de bienes (...).
- 2) El beneficio no es el objetivo perseguido, lo que convierte a cualquier criterio financiero en demasiado estricto, inaplicable, en la apreciación del éxito o del fracaso.
- 3) Ausencia casi total de relación entre precio y costes (...).
- 4) El Sector público disfruta, frecuentemente, de situaciones monopolísticas (...).
- 5) Opera al margen de los mecanismo del mercado (...).
- 6) Teóricamente, no puede (...) tener una estrategia de segmentación del mercado (...) (364).

(361) TOLSTOI: *La Guerre de la Paix*, NRF, La Pléiade, 1972, p. 891.

(362) SAIAS, Maurice, y LEONARDI, Jean-Paul: «Service Public et service du public», en *Revue Française de Gestion*, mayo a agosto de 1977, p. 9.

(363) La clasificación de las particularidades del servicio en externas/internas es, como toda clasificación, arbitraria. La tomamos, sin embargo, por razones de comodidad.

(364) Ni una política de precios basada en la racionalidad económica del propio Servicio Público. Restricciones económicas más amplias (congelación de las tarifas públicas, por ejemplo) y consideraciones sociales entran necesariamente en la cuenta.

7) La financiación con fondos públicos (...), la necesidad de rendir cuentas públicamente y de soportar la crítica (...), tiene como consecuencia una transparencia muy importante.

8) En numerosos casos, por último, los responsables de las actividades públicas han sido formados especialmente para el servicio público.»

Esta lista hay que considerarla como una descripción del perfil del servicio público, no como un conjunto de criterio que hay que satisfacer. Ciertos servicios pueden responder sólo a algunas de estas características y, recíprocamente, algunas empresas privadas pueden cumplirlos casi todos. Añadamos, por último, para terminar, que los servicios públicos asumen generalmente mejor su responsabilidad social, lo que hace recaer sobre ellos presiones cuyo carácter económico no siempre es evidente. Esta comprobación adquiere mayor importancia cuando la actividad desarrollada reviste un carácter estructurante (produce un impacto importante sobre el entorno) y cuando el servicio público disfruta de una situación de monopolio.

Para estudiar el control de la gestión de los servicios públicos, no es, por tanto, suficiente con definir las particularidades de sus relaciones con sus diferentes asociados (mercado, entorno económico, etc.), sino que haya que examinar sus condiciones *internas* de funcionamiento. Puede ocurrir que aquí se encuentren las más fuertes limitaciones de un servicio público (aunque estas limitaciones no sean uniformes para todos) y que aquí se hallen los rasgos más definitorios de su «personalidad». En este ámbito, el número de casos es tal, que no es posible representarlos todos. Sólo nos ocuparemos, por tanto, de dos categorías de restricciones internas: la gestión de personal y el proceso presupuestario (365), que son las más características.

1) *La gestión del personal.* Este punto ha sido objeto del capítulo precedente.

(365) Estas restricciones no se imponen al conjunto del Sector Público. Las Empresas Nacionalizadas, por ejemplo, están liberadas de ellas.

2) *Los procesos presupuestarios*. El presupuesto del Estado es un acto jurídico. Las dotaciones de los capítulos presupuestarios son, salvo algunas excepciones, limitativos. Inversamente, cuando una empresa privada dispone de un presupuesto, las dotaciones tienen, salvo algunas excepciones, carácter evaluatorio. Por una parte, el presupuesto del Estado corresponde a costes medios (aunque la implantación de los presupuestos por programas constituya un intento de cambiar de óptica), mientras que en las empresas se interesan más bien por los costes de actividad. En fin, la última diferencia esencial reside en que los servicios del Estado no incluyen amortizaciones en sus presupuestos. El Sector Público ignora generalmente la noción de la autofinanciación y, en ausencia de amortización, no puede aprovechar su efecto multiplicador (366). Este último comentario puede explicar en parte por qué el Sector Público, financiado por el Estado, crece menos de prisa que el Sector Público industrial y comercial, que se financia con la venta de sus productos.

Después de haber intentado definir los objetivos de los servicios públicos, después de haberlo situado en relación con el sector privado, vamos a tratar de determinar las características de un instrumento de medida y de control de su gestión, que se adecúe a sus especificidades.

3. LOS INSTRUMENTOS DE MEDIDA Y DE CONTROL DE LA GESTIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

En su sentido más amplio, el concepto de sistema de control de gestión puede abarcar métodos de evaluación-corrección extremadamente variados. Cada organización, a través del modo de ejercicio del poder que en ella prevalece, genera su propio instrumento de control de gestión, incluso si éste no goza de existencia oficial. Retomando la clasificación de las organizaciones, en cuatro tipos de psicologías de estructuras, definida por Gelinier (367), se pueden definir cuatro modelos de control de

(366) Cf. sobre este punto: BURLAUD, Alain, y COSSU, Claude: «Multiplacateur d'amortissement et inflation», en *Economie et Comptabilité*, núm. 118, junio de 1977, pp. 3 a 27.

(367) GELINIER, Octave: *Le secret des structures compétitives*, Ed. Hommes et Techniques, 1967, p. 52. Se hallará una clasificación diferente, aunque comple-

gestión, aunque, claro está, la realidad no se corresponda jamás con un modelo «puro». Así, en una empresa de tipo «privado-tradicional», el control de gestión tomará la forma de repetidas demostraciones de lealtad, de integración y de subordinación, en la que los subordinados deberán dar pruebas constantemente de sus relaciones con los jefes del servicio. Como contrapartida, disfrutarán de una protección proporcional a su dedicación. Existe un binomio evaluación-corrección, aunque no revista la forma cuantitativa y «científica» que se da al término control de gestión en su sentido más habitual. La mayoría de los autores reservan este término para la forma que puede tomar en una estructura de tipo «Dirección moderna», olvidando que ésta puede tomar una forma puramente cualitativa.

Vamos a ver ahora que el sistema de control de gestión supone un lenguaje que garantiza una cierta coherencia en la organización, que puede servir de contrapeso a la «internalización» del poder y cómo debe plegarse a los objetivos de la organización.

a) *Control de gestión y lenguaje*

Ya hemos tenido ocasión de mostrar que se podía ver a Tolstoi como a un teórico de las organizaciones, cuando defiende la idea de cierta autonomía de voluntad de la organización en relación con sus dirigentes. Otra cita ilustra bien esta concepción: «Napoleón no tuvo ningún efecto en la dirección de la batalla, porque ningún punto de su dispositivo se ejecutó e ignoró durante el combate lo que pasaba. En consecuencia, que estas gentes hayan masacrado a sus semejantes se produjo sin intervención de su parte, no por voluntad de Napoleón, sino por la de las centenas de millares de los hombres que participaron en el suceso. Napoleón tuvo sólo la ilusión de que todo sucedía según su voluntad» (368). Pero para que la acción de estos millares de hombres no se asemeje al movimiento browniano de las partículas, se necesitaba una voluntad común. Sólo un

mentaria, en VASSAL, Jean: *Contrôle de gestion et styles de commandement*, *Revue française de Gestion*, enero-febrero, 1978, pp. 14 a 22.

(368) TOLSTOI: *op. cit.*, p. 1.023.

lenguaje, con todo el simbolismo con que está cargado, puede servir de cemento y coordinar todas las acciones. «Una lengua incorpora una visión del mundo, que adoptan necesariamente quienes la hablan» (369).

Es bien conocido que la mayor parte de las organizaciones tiene un lenguaje «de la casa», que incorpora sus giros, sus palabras y siglas, que termina por forjar actitudes homogéneas. Además, toda evolución de los comportamientos entraña una evolución del lenguaje, sin que pueda determinarse el factor causal.

La idea es, por tanto, la de ayudar a la organización, a través de la implantación de un sistema de control de gestión, a forjar el lenguaje que exprese su «inconsciente colectivo» y que la modele para prepararla o hacer frente de forma homogénea a todas las situaciones.

Por último, es esencial retener en el ánimo que el sistema de control de gestión es una manifestación de la escala de valores de la organización, que gradualmente puede hacerla evolucionar, aunque en ningún caso puede avanzar contra corriente. Se produciría entonces una reacción de rechazo tal, que la implantación sería imposible. Estos conflictos se han vivido en ciertos hospitales, donde el grupo de los administradores (víctimas, además, de su menor prestigio) ha colisionado con los médicos. La resistencia de estos últimos se ha organizado. Como lo explica Lévy: «La estrategia de la especialización creciente y de la innovación es la que mejor permite escapar al control de los restantes grupos y de asentar el dominio del grupo de los médicos» (370).

b) *El control de gestión, reacción a la «internalización» del poder*

Si, teóricamente, el servicio público es el instrumento de una «misión servicio público», la «desviación burocrática» (371) no

(369) ROCHER, Guy: *Introduction á la sociologie générale: l'action sociale*, Ed. HMH. Points, 1970, p. 92.

(370) LEVY: «L'hôpital est-il une entreprise?», en *Revue française de Gestion*, marzo-abril, 1976, p. 23.

(371) Cf. sobre este punto GALY, Philippe: *op. cit.*, pp. 61 a 173.

tarda en disociar el instrumento (la organización) de su función o misión. Ello explica que no haya (o poca) mortalidad en la Administración. A título de anécdota, recordemos que el Ministère de l'Agriculture ha conservado hasta la fecha muy reciente ¡un «servicio de la púrpura»!

Forzando un poco más la caricatura (372), se podría decir que existe una especie de «existencialismo de las organizaciones públicas». Más allá del período de creación del servicio, ha habido una larga existencia, marcada por la proliferación de desviaciones, las cuales llevará a que se agote por sí mismo. «Los objetivos se confunden con los procedimientos y los procedimientos se asimilan al interés general (...). Los objetivos institucionales se desplazan hacia objetivos de orden inferior» (373). Ello permite afirmar que «el hombre (traducir: el servicio o la oficina) no es otra cosa que lo que se hace» (374). Es el final del proceso de internalización del poder.

Ausencia de mortalidad e internacionalización del poder explican la complejidad de las relaciones en la Administración, ya que una función corresponde raramente a un único servicio e, inversamente, un mismo servicio desempeña varias funciones. A título de ejemplo, la función de defensa de los consumidores ha estado garantizada por:

- La Dirección General de la Competencia y de los Precios (DGCP) del Ministerio de Economía y Hacienda;

- El Servicio de Represión de Fraudes y del Control de la Calidad del Ministerio de Agricultura;

- La Dirección de Policía Económica y de Represión de Fraudes del Ministerio del Interior;

- El Instituto Nacional del Consumo (INC), bajo la tutela del Ministerio de Economía y de Hacienda;

- La Secretaría de Estado para el Consumo, cuyo programa se aprueba por el Consejo de Ministros y, por último, claro está,

- Los Tribunales.

(372) La caricatura es una herramienta pedagógica que tiene una función en algo comparable a la de la lupa para el naturalista. No inventa nada, pero resalta las características.

(373) THOENIG, Jean-Claude: «La rationalité», en *Où va l'administration française?* op. cit., p. 145.

(374) SARTRE, Jean-Paul: *L'Existentialisme*, Ed. Nagel, 1947, p. 22.

Tal corte, producto de la «desviación burocrática» ¡sólo puede diluir las responsabilidades!

Ausencia de mortalidad, atenuación de las responsabilidades e internalización del poder, son tres obstáculos mayores para el establecimiento de un control de gestión, el cual supone que se pueden definir con precisión, para cada unidad, una misión y unos objetivos. Hay que descubrir, además, una «función de producción» que permita:

- Garantizar la adecuación entre los objetivos y los medios.
- Realizar previsiones.
- Comparar las realizaciones con las previsiones.

Por último, es necesario que este sistema de información desemboque en acciones de regulación que garanticen el control, la dirección del conjunto. El control de gestión debe ser un sistema de gestión (en el sentido con que se habla en el análisis de sistemas) que haga posible un control externo del conjunto. La simple obediencia jerárquica es una forma de control de la organización, pero no es un sistema (la información tiene un sentido único) y no permite el control externo. Estas consideraciones demuestran la importancia del revulsivo que constituye, en la Administración, la introducción de la noción de control de gestión.

A pesar de todo, se necesita un control de gestión a medida, que integre suficientemente las restricciones y los principios del servicio público. Galy enumera diez de ellos (375). Nosotros los resumimos en seis:

1) *Utilidad*. Hay que valorar la conformidad de la acción administrativa con su función de interés general. Esto sólo puede apreciarse válidamente desde el exterior.

2) *Legalidad*. Esta restricción, común a todas las organizaciones, reviste, para la mayoría de los servicios públicos, una forma particular, ya que provienen del Derecho Administrativo.

3) *Continuidad*. Teóricamente, la misión del servicio público debe continuar en toda circunstancia.

4) *Igualdad* de los ciudadanos ante el servicio público, lo que impide toda política de discriminación o de segmentación.

(375) Cf. GALY: *op. cit.*, pp. 75 a 78.

5) *Gratuidad*. Se deriva del principio de igualdad, el cual prohíbe cualquier discriminación por el dinero. Sin embargo, un número creciente de tasas están afectadas al bien o al servicio prestado: PTT, radio, televisión, pasaportes, «cartas grises», etc...

6) *Eficacia*. El servicio público no puede buscar la rentabilidad o el beneficio, sino que debe optimizar la relación coste/beneficio social. Sin embargo, carente de un instrumento para la medición de esta eficacia, la noción se queda generalmente vacía, lo que nos devuelve a nuestro problema.

La toma de conciencia sobre estas restricciones desemboca en un nuevo control de gestión específico. Después de haber definido algunas de sus características más generales, vamos a examinar ahora su práctica.

Sección 2.^a Los problemas planteados por la práctica del control de gestión en los servicios públicos

Esta práctica adolece de un considerable retraso respecto de lo que se hace en el sector privado, en parte, sin duda, a causa de las insuficiencias de la contabilidad pública. En el Estado, ésta es un pobre homólogo de la contabilidad general de las empresas y responde únicamente a la preocupación de velar por que se haga un uso regular de los caudales públicos (y no de los bienes sociales), lo que no significa un uso óptimo (¿en función de qué criterios?). No prevé la llevanza de cuentas de las inmovilizaciones, ni de los valores de explotación, lo que impide conocer los medios utilizados y consumidos por los diferentes servicios. Además, las cargas de la Seguridad Social del personal titular y las pensiones se conocen mal, al figurar en el presupuesto como cargas comunes y no en los de los Servicios «gastadores». Es más, esta contabilidad sólo tiene un valor jurídico. Las cosas están más claras en los Organismos Públicos y en las Entidades Locales, ya que disponen de una contabilidad patrimonial completa (376). El interventor de cuentas, el servicio de auditoría

(376) Cf. sobre este punto MAGNET, Jacques: *Comptabilité Publique*, PUF, 1978, pp. 467 y ss.

interna y el controlador de gestión han sido sustituidos por estas tres instituciones:

— El Controlador Financiero de cada Administración;

— El Contable o el Tesorero Pagador General (TPG), a nivel de Departamento (principio de separación de las funciones de ordenador y de contable), el cual ejecuta las operaciones de tesorería;

— El Tribunal de Cuentas, cuya misión, intermitente, es comparable a la del servicio de auditoría interna de una empresa. Todos estos controles, a pesar de la evolución reciente, son esencialmente controles de regularidad mejor que controles de oportunidad. Las discusiones presupuestarias y los procedimientos de arbitraje no favorecen la evolución.

«Este método de elección es análogo al de un ama de casa que repartiese su dinero entre sus diversos suministradores, panadero, carnicero, almacén de coloniales, frutero, etc., dejándoles la libertad de estimar la cantidad y la calidad de las correspondientes prestaciones, que, por otra parte, ella no controlaría, debiendo esforzarse sólo en evitar los celos recíprocos y en repartir equitativamente el aumento de sus gastos cada ejercicio. Las opciones corresponden, por lo tanto, a arbitrajes, en los que la “envergadura” de los demandantes cuenta más que lo que van a hacer con el dinero» (377).

La evolución hacia un control de gestión en los servicios públicos no ha podido hacerse a través de la simple transposición de lo que hace el «privado», como señala el profesor Lévy (378). «Los sistemas de Dirección Pública ponen el acento en los presupuestos (*inputs*), pero raramente se ocupan de los resultados (*outputs*)» (379). Ellos se encuentran con la doble limitación, desde el punto de vista de la comodidad del control de gestión, de ser generalmente servicios, y de tener que enfrentarse a la competencia en el mercado. De ello se deduce «que es buen administrador quien no se extralimita de su presupuesto,

(377) GALY: *op. cit.*, p. 156.

(378) LÉVY, Emile: «L'Hôpital est-il une entreprise?», en *Revue française de Gestion*, marzo-abril, 1978, pp. 467 y ss.

(379) SAIAS, Maurice, y LÉONARDI, Jean-Paul: «Service public et service du public», en *Revue française de Gestion*, mayo-agosto, 1977, p. 16.

aunque cuantitativa y cualitativamente sólo logre resultados mediocres. ¿Quién, en estas condiciones, querrá (...) disponer de la información necesaria para mejorar sus resultados?» (380).

Por último, el objetivo de un servicio público no es el de obtener un beneficio de explotación en el ámbito en el que opera, representado por el saldo de la cuenta de explotación, sino coordinar sus medios, y eventualmente sus flujos financieros, durante un largo tiempo, para asegurarse a plazo el equilibrio global. El balance contable está fuertemente marcado por las restricciones de tesorería en la empresa privada (activos con liquidez creciente, pasivos con exigibilidad creciente, cálculo de fondos de funcionamiento). Este análisis, evidentemente, carece de significado en un servicio público. La contabilidad analítica de la empresa, por su parte, responde a cuatro preocupaciones:

- 1) Provisión de elementos a la contabilidad general (valoración de los valores de explotación, de los trabajos realizados por la empresa para sí misma, etc.);
- 2) Determinación de resultados por productos;
- 3) Estudio de las condiciones internas de las explotaciones;
- 4) Organización de una gestión delegada.

Sólo los dos puntos últimos pueden estimular la introducción de una contabilidad analítica en el servicio público, mientras que, en las empresas, las reticencias han sido derrotadas con la ayuda de los *primeros* puntos. ¿Qué inspector del Fisco o interventor de cuentas aceptaría una evaluación de los productos en curso sin un mínimo de contabilidad analítica? Tal limitación, casi legal, no existe en un servicio público.

Sin embargo, a pesar de un «terreno» mal preparado, como hemos visto en la primera parte, se han dado numerosos intentos. Es lo que, con humor, Galy denomina «el fracaso permanente de la reforma administrativa permanente», «la inapreciable Dirección» o «el cambio por el cambio» (381). Sin embargo, estas equivocaciones eran a la vez inevitables y necesarias, ya que el problema era nuevo. Igual que los autores de ciencia-ficción, que no crean seres u objetos nuevos, sino

(380) *Ibíd.*

(381) Galy, *op. cit.*

solamente combinaciones originales de seres u objetos ya conocidos (hombres con cuerpos de insectos, o viceversa), la Administración ha intentado adaptar lo que se hacía en las empresas, o en el extranjero y, claro está, principalmente en los Estados Unidos con el PPBS. En este esfuerzo, además, ha tenido necesidad del consejo de organismos externos, los cuales gozaban de cierto prestigio y representaban el progreso en materia de Dirección (382). Era necesario, al mismo tiempo, para valorar los esfuerzos de la dirección de las Administraciones y para hacer aceptar el proyecto de reforma por cierta parte de la jerarquía.

Esta primera aproximación al problema corresponde históricamente a la introducción de la racionalización de las opciones presupuestarias (RCB) en 1968 por Michel Debré, ministro entonces de Economía y de Hacienda. Este movimiento que nació en las alturas fue complementado a comienzos de los años 70 por un movimiento surgido en la base con la introducción de las contabilidades analíticas en diversos servicios. Las principales etapas fueron las siguientes:

- 1970, en la Aviation Civile y en le Service des Transports (STI) del Ministère de l'Interieur.

- 1972, en las experiencias piloto de las Directions Départementales de l'Equipement y en PTT.

- 1973, en la Caisse des Dépôts et Consignations y en el Service Organisation et Informatique del Ministère de l'Interieur.

- 1974, en el Secrétariat Général pour l'Administration de la Police, etc.

No parece que en la actualidad se hayan emprendido otras experiencias similares al modelo anterior. Al contrario, algunas, incluso, se han abandonado y la reflexión gira en torno a técnicas de control de gestión extracontables, y principalmente, en torno a la concepción de sistemas de indicadores. Estos permiten mejor tener en cuenta las limitaciones cuantitativas y cualitativas (y no financieras) del servicio público. Este segundo

(382) La CEGOS ha intervenido en PTT, la SEMA en el Ministerio del Equipamiento, Arthur Andersen en la Caisse des Dépôts et Consignations, Price Waterhouse en la Assistance Publique, etc.

movimiento se ha desarrollado de forma más particularmente marcada a partir de 1974, más o menos. ¿Es una simple coincidencia, o algo ligado a la crisis económica, la cual a puesto en cuestión los métodos de gestión de numerosas empresas y el prestigio de sus consejos? Evidentemente, es difícil responder de forma definitiva a esta interrogación...

Vamos a estudiar en los tres párrafos siguientes, la RCB, los presupuestos y la contabilidad por programas, los sistemas de contabilidad analítica en los servicios públicos (383), y después los sistemas de indicadores. En un cuarto párrafo, veremos cómo debe organizarse la función del control de gestión.

1. LA RACIONALIZACIÓN DE LAS OPCIONES PRESUPUESTARIAS (RCB) Y LOS PRESUPUESTOS Y LAS CUENTAS POR PROGRAMAS

El «movimiento RCB» no es una simple moda, sino que corresponde más bien a una etapa crítica del desarrollo de las sociedades industriales, ya que afecta a la mayor parte de los países (los Estados Unidos han sido los primeros en plantearse la cuestión, seguidos por los principales países de Europa Occidental (384); problemas sensiblemente idénticos se plantean en los principales países del Este) y se extiende a lo largo de un amplio período (desde antes, o después, de la última Guerra Mundial, según países, hasta hoy día, sin que se pueda prever su final).

«Se puede definir la RCB como un proceso coherente de preparación, de ejecución y de control de las decisiones públicas, que consiste en utilizar, metódicamente, para definir y poner en práctica las acciones públicas, todas las técnicas de análisis y cálculo, de previsión y de organización disponibles, con el fin de concretar fiel y eficazmente una política (...). Hasta este momento, la RCB no ha sido objeto de ninguna directriz oficial distinta de la de los ministros a sus respectivos departamentos. Por ello, los métodos y el contenido de la operación varía según Administra-

(383) A menudo, en el Sector Público, la contabilidad analítica es bautizada: «Contabilidad de Gestión». Esta expresión quizá ofrezca mejor que la contabilidad analítica es un instrumento esencial del control de gestión.

(384) Los homólogos de la RCB son el PPBS en los Estados Unidos y Canadá, el «output budgeting» en Gran Bretaña; sistemas análogos existen en la RFA, Suecia, etc.

ciones y, a medida que la experiencia progresa, las técnicas evolucionan (...).

Sin embargo, la RCB puede caracterizarse por tres tipos de actividades:

- 1) Estudios analíticos, que clarifican la decisión.
- 2) Los presupuestos por programas, que permiten ligar los objetivos de las Administraciones a los medios con que cuentan, y
- 3) Los métodos modernos de control y de gestión de los servicios» (385).

Esta definición permite comprender por qué la sigla RCB se ve precedida, a menudo, de la palabra «movimiento». La RCB no es un procedimiento, sino la búsqueda de un óptimo global por todos los medios ofrecidos por los desarrollos de la gestión. La ambición es grande, ya que la gestión sólo ha sido, hasta el momento presente, la búsqueda de un óptimo en el seno de un subconjunto (generalmente, la empresa, o una de sus subdivisiones), olvidando los «efectos externos» o «externalidades».

Para resituar al «movimiento RCB» en su contexto histórico, vamos a recordar sus principales etapas en los Estados Unidos y en Francia, aunque haya tomado, en estos países, formas y denominaciones diferentes.

En los Estados Unidos, las principales fechas son las siguientes:

1921: creación de la Oficina del Presupuesto (BOB), adscrita al Presidente.

1930: primeros estudios coste-beneficio.

1950: implantación de un presupuesto basado en funciones y proyectos («Performance Budget»).

1958: puesta a punto del «Planning-Programming-Budgeting System» (PPBS) por una organización privada: la Rand Corporation.

1961: experimentación del PPBS en el Ministerio de Defensa.

1965: generalización al conjunto de las Administraciones Federales.

(385) Ministère de l'Economie et des Finances, Commission Interministérielle de RCB, reunión del 31 de enero de 1975, Servicio de Información, p. 2.

1968: el Presidente de los Estados Unidos da cuenta de los primeros resultados del PPBS.

1970: el Presidente Nixon modifica el PPBS, el cual se convierte en MBO (Management by Objectives).

1976: la Administración Carter introduce el Zero Base Budgeting (ZBB), sobre el que volveremos más tarde (386).

En Francia, el movimiento es igualmente antiguo y frecuentemente se ha confundido con las diferentes etapas de la reforma administrativa. «Sin remontarse a los numerosos trabajos del siglo XIX, cuya influencia fue considerable en las grandes legislaciones de los años 1880-1900, hay que citar los esfuerzos de Poincaré y de la “Comisión Louis Martin”, que presentó un informe el 3 de noviembre de 1923, el cual llevó a la Ley de 3 de agosto de 1926 y a 80 Decretos-leyes sobre numerosas reformas de estructura (...). Más cerca de nosotros, el Gobierno Dadaud creó, por el Decreto de 12 de noviembre de 1938, un comité de reorganización administrativa, cuyos trabajos interrumpió la guerra» (387). Desde el final de la última guerra no menos de diez comités, comisiones o misiones especializadas (388) se han dedicado a la reforma administrativa y, por consiguiente, directa o indirectamente, a los problemas de racionalización de las opciones presupuestarias. Hay que añadir a esto la evolución, desde 1948, del papel de Tribunal de Cuentas y un cierto número de estudios efectuados por el Consejo de Estado, por ejemplo. Sin duda, uno de los más importantes organismos «especializados» ha sido el Comité Central de Encuesta sobre el Coste y el Rendimiento de los Servicios Públicos, creado en 1946. Por otra parte el desarrollo de las técnicas puede simbolizarse en estas tres fechas:

1960: desarrollo de las técnicas de análisis coste-beneficio (ACB) en EDF y en la Dirección de Carreteras del Ministerio del Equipamiento;

(386) Cf. sobre este punto VENTURINI, Patrick: «Un nouvel outil pour l'élaboration du budget aux Etats-Unis: le “ZBB”», en *Cahiers RCB*, núm. 33, junio de 1978, pp. 31 a 40.

(387) AUBY, Jean-Marie, y DUCOS-ADER, Robert: *Grands services publics et entreprises nationales*, Tomo 1, PUF, 1975, p. 130.

(388) Cf. la lista de los organismos en AUBY, y DUCOS, ADER: *op. cit.*, p. 132.

1964: trasposición al Ministerio de Defensa del PPBS, bajo la denominación 3PB por el Centro de Prospectiva y de Evaluación;

1968: lanzamiento de la operación RCB.

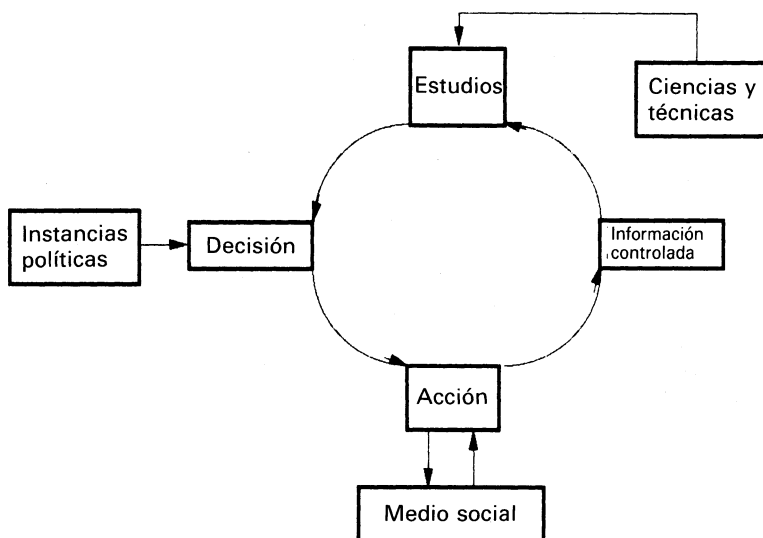
La RCB, fenómeno permanente en la Administración contemporánea, bajo nombres diferentes, es también un movimiento extremadamente amplio y profundo en su contenido. Se apoya en dos conceptos: el de la racionalidad (ajuste recíproco de fines y medios) y el de sistema (interacción de las diferentes variables). Mas el «movimiento» RCB no se limita a estos dos conceptos abstractos. Es también un estado de ánimo que conduce a comportamientos concretos, un conjunto de técnicas de análisis de problemas y un modo de presentación de los documentos presupuestarios.

a) *El «movimiento RCB»: un nuevo estado de ánimo*

Este nuevo estado de ánimo consiste en razonar en términos de objetivos y no de medios (reacción contra la internalización del poder de la que hemos hablado anteriormente). Es contrario a la tradición administrativa, aunque no al espíritu con el que se gestiona una empresa privada. Ello justifica que los primeros intentos americanos en el Ministerio de Defensa tomaran mucho prestado de lo que se hacía en la empresa Ford y que utilizaran los trabajos de la Rand Co. Pero como contrapartida, el Sector Público ha enriquecido mucho este modo de pensar al extender el problema al conjunto de los bienes no comercializables. Es probable que las mayores empresas mundiales recuperen estas ideas para buscar una solución al problema del impacto en su entorno y para gestionar las nuevas relaciones que se ven obligadas a mantener con el mismo. Era importante señalar este movimiento de ida y vuelta.

El razonamiento en términos de objetivos se traduce concretamente en dos tipos de comportamientos: un «enfoque sistémico» de los problemas y una dirección por objetivos.

1.^o *«El enfoque sistémico» y el «movimiento RCB».*—El «proceso RCB» se puede describir con ayuda del bucle siguiente:



Se trata de un proceso iterativo, en el sentido de la cibernética. Además, al tratarse de un «enfoque sistémico», comprende todas las interacciones. Por último, ya que se aplica a la Administración, no es posible contentarse con la optimización a nivel del subsistema constituido por una organización (homólogo de una empresa). Hay que situar el problema al nivel de la colectividad nacional. Las interacciones se vuelven entonces tan numerosas que en realidad la RCB se limita a la comparación de programas que compiten por un mismo objetivo, evitando las grandes opciones intersectoriales (ejemplo: ¿más educación o más defensa?), que se dejan al ámbito puramente político. Sólo con la intuición es posible hacerse una idea de la enorme cantidad de variables que la técnica sólo podría nombrar.

El enfoque de sistemas aporta, pues, la garantía de que se han tenido en cuenta todas las dimensiones del problema y que no se ha, inconscientemente, resuelto un problema creando uno nuevo un poco después.

2.º La «dirección por objetivos» y el «movimiento RCB».—Acercar al responsable administrativo al usuario del

servicio público, realizar la mejor utilización de los recursos presupuestarios, supone una redistribución de las responsabilidades, como hemos visto en el capítulo relativo a la gestión de personal. Hay que crear centros de decisión cuyos responsables puedan comprometerse en los programas y dispongan de una gran autonomía presupuestaria (flexibilizar, por ejemplo, la prohibición de desviar créditos de un capítulo a otro, lo que es la unidad de ejecución del presupuesto). Mas ello significa que se cree un sistema de información: contabilidad analítica o contabilidad de gestión y baterías de indicadores, para los datos físicos, técnicos o sociales. Paralelamente, hay que desarrollar una función de «control de gestión», que venga a complementar a la intervención tradicional y dar prioridad al control *a posteriori*, cuando lo que hoy *prima* es el control *a priori*.

b) *El «movimiento RCB»: un conjunto de técnicas y un modo de presentación de las cuentas*

Al no poderse ajustar instantáneamente los medios a las necesidades, quien dice racionalización, dice previsión. Se puede realizar a tres niveles:

— Proyección a largo plazo de los objetivos y necesidades, consideración de los objetivos posibles y de las formas de satisfacerlos, después, elaboración de una estrategia. Esta fase, esencialmente política, tiene el contenido técnico más débil.

— Programación de las acciones a medio plazo, búsqueda del mejor camino para lograr los objetivos, elaboración de una táctica. Esta etapa puede estar acompañada por un análisis coste-beneficio (ACB), aunque está fuertemente impregnada de los métodos del cálculo económico aplicados en microeconomía.

— División del programa en presupuestos anuales y acompañamiento de la ejecución financiera. El soporte técnico de esta fase es esencialmente contable (presupuestos de programas, contabilidad analítica y, más recientemente, sistemas de indicadores).

Al ser objeto, la contabilidad analítica y los indicadores, de ulteriores desarrollos más amplios, sólo queremos recordar aquí lo que se entiende por ACB y por presupuesto por programas. El

acento puesto en las dos primeras técnicas se debe a que la contabilidad analítica y los indicadores, que constituyen un cuadro de mando, son más cercanos a las preocupaciones del conjunto de los ejecutores y/o de los «operativos» y tienen, por tanto, un impacto mayor en su comportamiento. Por otra parte, estas técnicas (y más particularmente la contabilidad analítica) se toman prestadas más directamente del sector privado y plantean, por lo tanto, más concretamente el problema de su legitimidad en el sector público.

El ACB y los presupuestos por programas sólo conciernen directamente a algunos funcionarios de cada ministerio, sin afectar al resto en sus tareas cotidianas, al contrario de la contabilidad analítica y de los indicadores detallados, que no pueden ser sólo prácticas de estado mayor.

1.º *El análisis coste-beneficio (ACB).*—«El ACB tiene por objeto:

1) Comparar los costes y los beneficios de las formas alternativas de realizar un proyecto (389).

2) Establecer la dimensión óptima de un proyecto, una vez elegida la forma de realización.

3) Ordenar los proyectos en función de las limitaciones presupuestarias» (390).

Pero el ACB no se reduce únicamente a una simple técnica de cálculo económico, la cual supone implícitamente las condiciones de la competencia pura y perfecta (391). Por último, al ser una técnica de elección presupuestaria, el ACB debe ser una técnica de optimización global, que incluya, por lo tanto, todas las partes actuantes.

(389) El ACB supone que todas las variables consideradas son traducibles a francos. Otras técnicas (con mayor frecuencia descritas que utilizadas...) proceden a través de una clasificación de los diferentes proyectos, o de las formas alternativas que resultan de la agregación de las preferencias reveladas en función de varios criterios, de todos los interesados considerados. Se trata de técnicas de análisis multicriterio, del que el método ELECTRA, elaborado por la SEMA, sólo es un caso particular. Este último se ha utilizado en los estudios RCB sobre seguridad vial. Para más detalles sobre este tema, cf. Houri, Daniel: *Analyse de systèmes et RCB*, CESA, mecanografiado, *op. cit.*, pp. 182 y ss.

(390) DUNAND, Philippe, y GREFFE, Xavier: *Problèmes budgétaires contemporains*, PUF, 1970, p. 219.

(391) Cf. sobre este punto DUNAND, y GREFFE, *op. cit.*, pp. 182 y ss.

La racionalidad de toda decisión de la potestad pública debe ser apreciada a través de sus efectos sobre el conjunto de la colectividad. Lo cual significa que haya de irse más allá de la información ofrecida por la contabilidad, buscando en dos direcciones:

1) «La primera de estas direcciones consiste en establecer la lista de los agentes (empresas, hogares, Administraciones) afectadas por cada decisión estudiada y en cifrar los costes y las ventajas que se derivan para cada uno de ellos de la decisión considerada. Esta ampliación parte del supuesto de que la contabilidad del organismo que toma la decisión sólo registra normalmente una parte de las consecuencias de la misma» (392).

2) «La segunda orientación consiste en tener en cuenta no solamente los efectos directamente mensurables en términos monetarios, sino también los efectos de “no mercado”, es decir, lo que es susceptible de ejercer una influencia —favorable o desfavorable— en los agentes afectados, aunque no se traduzca, sin embargo, en ingresos o en gastos monetarios» (393).

«Ampliado de esta forma al conjunto de los agentes afectados, y profundizando en la economía del no mercado, el criterio del beneficio de la empresa privada se convierte en el criterio de excedente global (394) de la economía pública. Denominando excedente de cada agente a la diferencia entre las ventajas y los costes comerciales y no comercializables que le atañen, el excedente global es igual a la suma de los excedentes de los diferentes agentes afectados» (395). Al estar todos estos beneficios y ventajas cifrados, se llega a una contabilidad «social», por oposición a la contabilidad de una empresa. Esta extensión del marco contable, además de la dificultad que hay al ser exhaustiva, plantea dos problemas:

(392) LÉVY-LAMBERT, Hubert, y GUILLAUME, Henri: «L'analyse coûts avantages dans la RCB», en *Cahiers RCB*, diciembre 1970, p. 11.

(393) *Ibid.*, p. 12.

(394) Este concepto no debe confundirse con el de la «cuenta de excedentes» o con el «excedente de productividad global de los factores», que vamos a ver un poco más adelante.

(395) LÉVY y GUILLAUME, *op. cit.*, p. 12.

1) ¿Se pueden sumar los costes y los beneficios de los diferentes agentes afectados? Para responder a esta objeción, «se recurre normalmente a un “principio de compensación”, lo cual puede formularse en la siguiente forma: si una operación produce un excedente global positivo, es posible hallar un sistema de transferencias compensatorias tal que el excedente de cada agente sea positivo (...). En la realidad, sin embargo, no se ponen en marcha a cada instante tales sistemas de transferencias compensatorias y es difícil evitar decisiones en las que algunos agentes se hallen ante excedentes negativos (...). Se puede, sin embargo, proceder a la adición, si se supone que el Gobierno es indiferente sobre el reparto del excedente global entre los distintos miembros de la colectividad» (396).

2) ¿Se pueden valorar los efectos del no mercado? La ausencia de transacción, pasada o futura, no lo permite directamente. Pero un cierto número de decisiones revelan *implícitamente, ex post*, el valor que la *colectividad* atribuye a estos efectos. Por ejemplo, «si se decide gastar un millón de FF para suprimir un punto negro evitando así diez muertos, a la vida de un automovilista salvado se asigna un valor igual al menos a 100.000 FF» (397). Alternativamente a este método *a forfait* de evaluación del precio de la vida, se utiliza, a veces, un método más personalizado, el cual consiste en actualizar las ganancias futuras de la persona fallecida durante el período que le restaba por vivir según su esperanza de vida... ¡Tales ejercicios no son menos fuertemente acrobáticos en un cierto número de casos!

El ACB puede realizarse en la forma de estudios concretos: su interés reside más bien en la captación de los principales efectos indirectos de un proyecto de programa y en la búsqueda de sus efectos redistributivos, lo que es esencial tratándose de una actuación pública.

2.^º *Los presupuestos por programas.*—La RCB no se limita, como ya hemos dicho, al ACB y a los presupuestos por programas. Ahora bien, estos últimos constituyen una fase importante de la misma y ya muy avanzada, ya que esta

(396) *Ibid.*

(397) *Ibid.*

operación, lanzada en 1971, se ha extendido al conjunto de todos los ministerios a finales de 1977: todos los «blancos» (así se ha bautizado a los presupuestos por programas) de los Departamentos Ministeriales se han presentado como Anexo del Proyecto de Ley de Presupuestos para 1978. Sin embargo, no tienen ningún valor jurídico, ya que el voto del Parlamento alcanza solamente a la presentación administrativa del Presupuesto en la que los gastos están agrupados por naturaleza (títulos, partidas, capítulos, artículos ...) y por ministerio.

Es cierto que la agrupación de los gastos por naturaleza facilita mucho los controles. Por otro lado, todas las reglas presupuestarias tradicionales de la República se basan en esa idea de control: unidad de presupuesto, universalidad, anualidad. Reglas sensiblemente iguales se encuentran en el sector privado en las cuentas sujetas al control de los interventores de cuentas y a la aprobación de los accionistas (398). Por el contrario, cuando el control abandona su carácter formal y evoluciona hacia una evaluación económica de la actividad de la organización, aquéllas no son las más adecuadas, ya que no ponen el acento en los medios y en los resultados.

La operación «presupuestos por programas», tal como se ha desarrollado en Francia, ha consistido en reclasificar los gastos para reagruparlos por programas (y no por naturaleza), debiendo corresponder cada programa a un objetivo explícito. Como había, por otra parte, que asociar a los medios disponibles un resultado que podía no tener expresión monetaria (ausencia de mercado y no afectación de los ingresos fiscales), se han construido series de indicadores capaces de informar sobre el grado de cumplimiento del programa (indicadores de resultado) y sobre la eficacia del programa en cuanto a la realización del objetivo (indicadores de impacto, de contexto o de objetivos finales). Las ventajas descontadas de esta nueva presentación pueden resumirse en cuatro:

- 1) Mejora de la presentación de las elecciones presupuestarias, las cuales deben efectuarse sobre las finalidades (necesidades

(398) Cf. sobre este tema MOONITZ, Maurice: *The basic postulates of accounteng*: American Institute of Certified Public Accountants, New York, 1961, p. 61.

a satisfacer) y, sólo accesoriamente, sobre los medios (intervenciones económicas) y no a la inversa.

2) Mejora de la planificación administrativa, en la medida en que la puesta en relación de los medios con un cierto nivel de actividad permite descubrir «funciones de producción administrativa» (coste de una prestación en función de varias hipótesis de actividad, por ejemplo) cada vez que ello tiene sentido.

3) Racionalización de la organización administrativa en el caso de programas competitivos o complementarios, lo cual no se capta con la presentación tradicional del presupuesto.

4) Posibilidades incrementadas de delegación de responsabilidades gracias al control que permiten los indicadores asociados a cada programa.

Bien entendido, la realidad rara vez es tan bella como la teoría. Un cierto número de ministerios sólo han extraído de esta experiencia la pobre necesidad de tener que elaborar una rejilla para el paso de una nomenclatura a la otra, sin verdaderamente intentar utilizar esta herramienta. Por otro lado, no se han visto estimulados, ya que las negociaciones presupuestarias se realizan todavía con los documentos antiguos. Ha habido, por otra parte, una cierta fluctuación en la definición de los programas. Así, reunidos los Ministerios del Presupuesto y de Economía, han creado en el Presupuesto para 1979 una nueva rúbrica que no aparecía en el precedente: «relaciones comerciales y financieras con el extranjero». Los seis grupos de programas que cubrían este «ámbito» se encontraban con anterioridad esparcidos y mezclados con otros programas. Otros ministerios, y fundamentalmente el de Asuntos Exteriores (399), no han sabido definir verdaderos programas. En este último caso, los objetivos son demasiado generales (facilitar la ampliación de las relaciones económicas, culturales, científicas y técnicas con el resto de los países, etc.), o demasiado precisos y ligados a acontecimientos políticos. Los medios del ministerio han sido agrupados por grandes funciones permanentes con el fin de poder juzgar sobre su nivel de actividad. La asimilación perma-

(399) Cf. sobre este punto BONNAUD, Brigitte: «Le budget de programmes du ministère des Affaires Etrangères», en *Cahiers RCB*, núm. 33, junio de 1978, pp. 17 a 29.

nente función-programa no está precisamente en el ánimo de la RCB. El ejercicio de una función sólo es el medio de lograr un objetivo que puede expresarse en forma de un programa terminado. Por el contrario, la organización de los servicios del Ministerio de Asuntos Exteriores se ha armonizado con la presentación del presupuesto por programas por función y por país (400).

Por último, los presupuestos por programas sólo producen su efecto pleno cuando terminan en una gestión por programas, lo cual significa una contabilidad por programas y una redefinición de responsabilidades. En su defecto, se corre el riesgo de que sólo sea una reforma sobre el papel... Ya hemos visto en el capítulo precedente los obstáculos con los que choca la introducción de una DPO en la Función Pública. En cuanto a la contabilidad por programas, hasta ahora, sólo existe en un estado experimental, ya que la reunión inaugural del Grupo de Trabajo encargado de diseñarla tuvo lugar el 21 de noviembre de 1977 (401).

Como ya se sabe, la contabilidad-programas será el primer paso hacia la implantación de un sistema integrado de información con una entrada única de datos (corrientemente bautizada en las obras sobre gestión de empresas: «management information system» o MIS), que realizarán los contables, aunque bajo la responsabilidad del Ministerio de Economía y de Hacienda, al menos en lo que se refiere a las informaciones financieras. Contendrá un «núcleo duro», normalizado, destinado a los Poderes Públicos Centrales que permita rendir cuentas al Parlamento de la ejecución de los presupuestos por programas. Las imputaciones se harán automáticamente gracias al control que los contables superiores del Tesoro ejercen desde siempre sobre el gasto público. El ordenador sólo intervendrá en el reparto de ciertas cargas indirectas.

En torno a este «núcleo duro», los ordenadores, es decir, los gestores de los diferentes servicios, podrán solicitar la producción de elementos propios que respondan a sus necesidades especí-

(400) Esta reforma del organigrama ha sido bautizada: «*geografización* atemperada de las estructuras».

(401) Cf. sobre este punto *Cahier RCB* núm. 32 pp. 5 a 16.

ficas con una periodicidad infraanual (trimestral, por ejemplo). Más concretamente, podrán obtener una contabilidad analítica, completada por una serie de indicadores, dos aspectos que vamos a desarrollar ampliamente a continuación, ya que éstos, más que el resto, afectarán a los comportamientos.

En la actualidad, la cadena de tratamiento que va desde la información elemental hasta las cuentas por programas de cada ministerio, que ha de compararse con su presupuesto por programa, no existe. El edificio se parece, pues, a una construcción de la que únicamente se hubiese construido la fachada y que estuviese a la espera de los cimientos y de las escaleras. El proceso es descendente. Es interesante señalar que Suecia ha seguido el camino inverso, al implantar, a finales de los años sesenta, un sistema de información de base económico-contable (contabilidad oficial, contabilidad de disposición y de control de los créditos, contabilidad analítica, cuentas de terceros, contabilidad de pedidos, etc.), en la que se ha venido a apoyar la estructura del presupuesto-programa (402). Desgraciadamente, la experiencia francesa no está suficientemente desarrollada como para poder compararla con la experiencia sueca. Pero la diferencia entre los procesos es bastante reveladora de la oposición entre una concepción centralizada y una concepción muy descentralizada de la Administración.

Los presupuestos por programas, y la técnica contable que desencadenan, no permiten a la RCB, sin embargo, salir del sistema tradicional del presupuesto acumulativo, elaborado a partir del presupuesto del año precedente. En cuanto a las técnicas del ACB, o a los métodos derivados de los modelos de selección de inversiones de las empresas, sólo se aplican generalmente a las variaciones del presupuesto, sin poner en cuestión los «servicios votados».

c) *¿Debe ser la RCB una racionalización «del margen»?*

¿Hay que racionalizar todo el presupuesto, o solamente los incrementos? Sería lógico responder que todo, pero sería

(402) Cf. sobre este punto X: «Le budget-programme en Suède», *Cahiers RCB*, diciembre 1970, pp. 32 a 39. En las grandes empresas privadas, se encuentran también conjuntos contables tan complejos, bajo la denominación de «contabilidad integrada» o «contabilidad por partidas múltiples».

ingenuo creérselo... La norma de la anualidad presupuestaria debería permitir la puesta en cuestión anual del conjunto de los gastos y, por lo tanto, su racionalización. De hecho, los «servicios votados» son objeto de un voto único, cuando representan los 9/10 del presupuesto, lo que constituye «el mínimo que el Gobierno considera indispensable para continuar la prestación de los servicios públicos en las condiciones que se aprobaron el año anterior por el Parlamento» (403). La racionalidad económica parece, pues, remitir a la legitimidad política del Parlamento.

Sin duda, el peso y el prestigio del Congreso de los Estados Unidos ha facilitado la aparición de un movimiento inverso. Se trata de la introducción del Zero Base Budgeting (ZBB), el cual «organiza en el plano legislativo el reexamen sistemático, a intervalos regulares, de todas las autorizaciones de créditos presupuestarios» (404). Es interesante señalar que aquí también el método «se ha aplicado inicialmente en el sector privado (en la Texas Instruments, en 1969), después en algunos Estados: Georgia, en primer lugar, en el presupuesto de 1973 (en la época en que Carter era Gobernador) (...). Su introducción oficial en la Administración Federal se logró (...) a fines del año 1976» (405).

El ZBB se caracteriza por cuatro fases:

1) La identificación de las unidades decisorias («decisión units»); se trata aquí de los temas habituales de la Dirección que divide la empresa en «centros de beneficios», «centros de resultados», etc., a los que se asocia una dirección por objetivos.

2) La elaboración de un módulo de decisión («decisión package»), que en realidad es una explicitación de la función de producción y de la función objetivo (que son un poco los homólogos de las restricciones y de la función a optimizar del cálculo lineal). Hay que indicar de pasada que hacer explícitas estas funciones se traduce en una sobrecarga de los circuitos de informaciones escritas en detrimento de informaciones orales y de relaciones interpersonales. Mayor rigor significa también mayor trabajo administrativo. Según Venturini, éste se habría

(403) Artículo 33 de la Ley de 1959.

(404) VENTURINI, Patrick: *op. cit.*, p. 35.

(405) *Ibid.*, p. 34.

multiplicado por 1.5, incluso por 2. Se da aquí, sin duda, un equilibrio (difícil) de encontrar (406).

3) La clasificación por orden de prioridad de los módulos de decisión, lo que hace imposible guardar lo que está «debajo de la alfombra». Su composición puede cambiar de un año a otro. La simplicidad de esta imagen no debe, sin embargo, inducir a error... Hay en el «fondo del saco» programas que se deben mantener por motivos que escapan a la racionalidad económica, o porque las estructuras tienen una inercia que no hay que subestimar. En los Estados Unidos, ¡las agencias del Gobierno han agrupado cerca de 90.000 decisiones presupuestarias en 9.500 módulos de decisión en 1977! En 1977 y 1978, la implantación del sistema no provocó una reasignación de recursos espectacular. A lo sumo, puede ser que se produjera una aceleración de programas «con fuerte impacto», gracias a una redistribución de los recursos en el seno de cada ministerio.

4) Elaboración del presupuesto a partir de los módulos seleccionados.

Parece que el ZBB recibió por parte de la Office of Management and Budget (OMB), homólogo de la Direction du Budget, una acogida más favorable que la que se ha dispensado a la RCB en Francia. Los Presidentes Johnson, Nixon, y después Carter, comprometieron su autoridad en las diferentes formas bajo las que se ha manifestado este movimiento: PPBS, MBO, ZBB. Esta fortísima voluntad política en los más altos niveles ha chocado con una acogida con mayores reservas en los niveles ejecutivos, lo cual también ha ocurrido en Francia.

En conclusión, la voluntad constantemente reafirmada de controlar el crecimiento de los gastos públicos, de practicar una política de «verdad de precios» no ha logrado jamás éxitos espectaculares. Se ha hecho siempre más publicidad sobre los métodos que sobre sus resultados... Paralelamente, las grandes empresas del sector privado han intentado con la misma constancia, desde hace diez o veinte años, la reducción de sus costes administrativos, sin jamás obtener tampoco, salvo raras excepciones, resultados decisivos, cuando, además de esto,

(406) *Ibid.*, p. 38.

controlan bien sus costes de producción. En el ámbito de la producción, atribuimos el éxito a la perfecta adecuación entre una organización *taylorizada* del trabajo y los métodos de contabilidad analítica implantados. El problema es, por tanto, trasponer al sector terciario (el cual ocupa a cerca del 40 por 100 de la población activa en Francia) los métodos que han pasado la prueba en la industria.

2. LOS SISTEMAS DE CONTABILIDAD ANALÍTICA EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS

a) *Los objetivos específicos de la contabilidad analítica en los servicios públicos*

Esta puede tener como objetivo el ejercicio de un control de gestión de tipo autoritario que descansa en la trilogía: tarificación, normalización, sanción.

1) *Tarificación*: se trata de calcular el precio de coste de los diferentes servicios que debe pagar el beneficiario. Ejemplo: la tasa pagada por la obtención del pasaporte sería igual a su precio de coste. Evidentemente esta óptica sólo tiene sentido en el caso de que el servicio no sea gratuito. Es este último caso, lo que hay que investigar es una función de producción que ponga el acento en la distinción entre cargas fijas y variables con el fin de orillar la dificultad del reparto de las cargas fijas, de las que más adelante hablaremos.

2) *Normalización*: se trata de poder comparar, y eventualmente igualar, los costes de prestaciones idénticas ofrecidas por organismos distintos. Es un poco la óptica del Ministerio de Universidades cuando concede a las Universidades una subvención fija por estudiante y por hora de curso (407), cualesquiera sean las condiciones particulares de funcionamiento. Principalmente, no se tienen en cuenta las cargas fijas, las cuales pueden ser muy diferentes de un establecimiento a otro.

3) *Sanción*: sin que sea el objetivo principal de la contabilidad analítica, es a menudo su consecuencia, ya que aporta luz sobre

(407) En Derecho y Ciencias Económicas, esta subvención era de 24 FF por estudiante y por hora en el primer ciclo, 26 en el segundo ciclo, y 250 FF en el tercer ciclo en 1977.

costes anormales. Es evidente que esta concepción autoritaria del control de gestión (tentadora para la autoridad de tutela, por ejemplo) está en el origen de muchos de los complejos y de tantos fenómenos de rechazo.

Pero la contabilidad analítica puede ser también el instrumento de un control de gestión más flexible. Es la condición previa a una descentralización de responsabilidades, a una dirección por objetivos. Ofrece los medios de un autocontrol (fase interna), y después, de un control *a posteriori* apropiado (fase externa). Por último, permite un mejor ajuste de los medios a la actividad y ahí es donde se han de producir los más importantes progresos en los servicios públicos. Pero este nuevo lenguaje pone en circulación un mensaje que corre el peligro de pasar sólo superficialmente.

b) *Las dos nociones claves de la contabilidad analítica: los costes y la producción*

Ante todo, la noción de coste, es frecuentemente bastante vaga cuando se trata de un servicio público, porque se debe intentar traspasar el marco jurídico estrecho de la organización, contrariamente a lo que ocurre en una empresa privada. Para conocer el coste de un programa, hay que saber cuáles son los costes «internos» (directamente consumidos por un ministerio, por ejemplo) y los costes «externos» (soportados por otras entidades públicas o privadas, o por personas), cómo recogerlos, valorarlos, saber qué período hay que tomar en consideración, etc.

Igualmente hay que saber hasta qué nivel de detalle hay que descender en el análisis de los costes. El precio de coste de una prefectura, por ejemplo, no tiene sentido. Tal unidad realiza actividades demasiado numerosas y susceptibles de combinarse en proporciones demasiado variadas para que una comparación, tanto en el tiempo como en el espacio, de los costes así obtenidos ofrezca informaciones útiles.

Suponiendo que se haya encontrado un nivel de cálculo de costes satisfactorio, ¿hasta qué punto hay que llegar en la imputación de la alícuota de los gastos generales? Si se puede calcular de forma relativamente fácil el coste directo de una

tarjeta gris, ¿hay que añadirle una alícuota de los gastos generales de la prefectura, y después, por qué no, del Ministerio del Interior, de los Servicio del Primer Ministro, del Elíseo y de la Asamblea Nacional?

Es difícil dar una respuesta general a estas cuestiones. El «sentido común», del que es difícil dar una respuesta científica, abogará... en favor de los costes parciales, sin poder precisar mejor dónde terminan los costes parciales y dónde comienzan los costes totales.

El problema de la definición de la producción tampoco es más simple, y más estando relacionado con el anterior. Sin embargo, es un punto esencial, porque sólo la producción puede justificar la importancia de los medios consumidos. Los ejemplos de ambigüedades son numerosos.

¿Cuál es la producción de un hospital? La mejora del estado de salud del enfermo entre la fecha de entrada y la de su salida. Pero la Medicina no es una ciencia suficientemente exacta como para medir esta producción. Se dirá entonces que la producción del hospital es igual al número de jornadas facturadas. Pero esto es considerar el problema al revés, ya que se mide la producción a partir del consumo de medios. ¡Entonces la comparación producción-medios tampoco tiene sentido! Sin contar que se invita a los hospitales a retener a los enfermos el mayor período de tiempo posible, con el fin de distribuir las cargas fijas entre la máxima «producción».

¿Cuál es la producción de una Universidad? ¿Cuál es el valor de los conocimientos suplementarios adquiridos por los estudiantes? Si se mide la producción por el número de títulos entregados, se invita a las Universidades a degradar los títulos. Si se trata del número de los admitidos, se organiza una estéril carrera por las inscripciones (408).

Podríamos multiplicar los ejemplos, pero éstos demuestran que en numerosos casos el problema es insoluble. La contabilidad analítica toma entonces la forma de una contabilidad de medios, que es difícil traspasar (409). La eficacia con la que se utilizan

(408) Ciertas Universidades, principalmente parisiñas, ¡han llegado a «seleccionar» estudiantes a través de pequeños anuncios!

(409) La mejor ilustración de la que tenemos conocimientos es el «Système Frais» de la Caisse de Dépôts et Consignations.

éstos medios no se manifestará y deberá ponerse en evidencia a través de un sistema de indicadores extracontables.

c) *¿Es autónoma la contabilidad analítica respecto de la contabilidad pública?*

«La contabilidad analítica es autónoma. Se apoya en los datos de la contabilidad general» (410). Es evidente que cierto número de elementos son forzosamente comunes en la práctica y que es deseable aprovecharlos para organizar las agrupaciones de ambos sistemas contables, lo que incrementa su fiabilidad. Sin embargo, en cierto número de puntos se producirán divergencias.

La contabilidad analítica deberá tener en cuenta las amortizaciones que no se calculan en la contabilidad pública, lo que no deja de tener dificultades. Hay bienes de los que el Estado es propietario desde hace largo tiempo, los cuales estarían totalmente amortizados en una empresa privada, aunque conserven un valor de uso. ¿Hay que calcular la amortización de estos bienes? Nosotros nos mostraríamos favorables a ello, pero la cuestión puede ser discutible, ya que el cúmulo de las amortizaciones puede sobrepasar el valor estimado del bien. Una solución puede consistir en sustituir la noción de amortización por la de alquileres sustitutorios (411). Pero entonces hay que separar de las cargas (cargas no incorporables) las cargas del propietario. Es la solución elegida por el Ministerio del Interior, el cual calcula los alquileres sustitutorios según los usos del mercado.

El fin de las amortizaciones sustitutorias no es el de generar una capacidad de autofinanciación (este concepto no tiene sentido en un servicio público, el cual no puede ni debe autofinanciarse) (412), sino solamente calcular costes comparables

(410) Decreto de 29 de diciembre de 1962 relativo a la contabilidad pública.

(411) De forma general, se denominan cargas sustitutorias a las cargas que no ocasionan ningún gasto, excluidas de la contabilidad general, pero incluidas en los costes y en los precios de coste.

(412) La autofinanciación, financiación interna del crecimiento, es la expresión de la autonomía de una organización. Un Servicio Público debe como máximo cubrir sus gastos, ya que todo desarrollo de ese Servicio (incluso si se utiliza el multiplicador de la amortización) es una elección política, susceptible de ser controlada como tal, lo cual corresponde a las instancias políticas.

entre ellos. La dotación para amortizaciones no corresponde, aquí a un *cash-flow*. En el caso del servicio público, la amortización tiene como función única un reparto de las cargas. Si la Dirección de Aviación Civil del Ministerio de Transportes utiliza las tasas practicadas en el sector privado, el Centre National d'Etudes des Télécommunications (CNET) consigue, lo que es lo más lógico, una duración probable de vida.

Para los gastos de personal, ciertas cargas no figuran en la contabilidad general, es decir, en el presupuesto de los diferentes departamentos ministeriales, sino en el presupuesto de cargas comunes. Se trata principalmente del impuesto sobre los salarios (la mayor parte de los servicios públicos no están sujetos a la TVA y deberían pagarlo, por lo tanto, si se tratasen de empresas privadas), cargas de retiro no cubiertas por las retenciones (las cuales pueden asimilarse a cotizaciones patronales ficticias) y diversas cotizaciones a organismos de la Seguridad Social. Deben, normalmente, ser reintegradas en forma de elementos sustitutorios. Como otras cargas sustitutorias, la Dirección General de Telecomunicaciones y el CNET tienen en cuenta las cargas ligadas a la inmovilización del capital para un servicio dado, según un tipo a tanto alzado, en la DGT, y según la tasa de actualización del Plan, en lo que se refiere al CNET.

Por último, para relacionar correctamente las cargas y los productos del ejercicio, la contabilidad analítica deberá tener en cuenta la existencia de los *stocks*, lo cual puede olvidarse por la contabilidad administrativa, ya que no ofrece resultados. Esto ya se hace en los servicios centrales de la Aviación Civil. Por el contrario, las materias primas y las piezas en poder de los servicios periféricos se consideran consumidas en razón de su poca importancia en valor y por su reducido período de almacenaje.

d) *Los problemas particulares planteados por el tratamiento de las cargas*

Cuando varios servicios compiten por la realización de «varios» productos, hay que definir, para calcular el precio de coste de cada uno de ellos, «unidades de obra» para cada sección. Ello es mucho más difícil cuando numerosos servicios realizan

actividades puramente administrativas muy diversificadas. A título de ejemplo, en el Ministerio del Equipamiento, las Direcciones Departamentales Piloto (DDE de los Alpes Marítimos, Loir-et-Cher, Meurthe-et-Moselle) han contado hasta 500 «productos». Nos encontramos aquí en los antípodas del *taylorismo*, ya que una DDE es una pequeña entidad, y esto es lo que hace ardua la tarea. La única regla que puede darse es que la unidad debe ser tal que la gran masa de cargas indirectas que constituyen el coste varíe, si no proporcionalmente, al menos en el mismo sentido que el número de unidades producidas. Por ejemplo, en un liceo, la unidad «alumno» constituye una buena unidad de ejecución para la media pensión. Por el contrario, en los gastos de enseñanza (salarios de los profesores, mantenimiento de las clases, etc.) será mejor unidad de ejecución la clase. Estos últimos gastos son aproximadamente independientes del número de alumnos por clase, pero función directa del número de clases. En los hospitales, los gastos de alimentación se reparten entre los diferentes servicios según un sistema de puntos que varía con la categoría del régimen.

Cuando las actividades de un mismo servicio son múltiples (oficina de Correos, donde los empleados son polivalentes y donde cada ventanilla atiende varias funciones) un segundo problema es el del reparto de las cargas directas entre los diferentes «productos», principalmente los gastos de personal, que generalmente son los más importantes. Cuando ello es posible, se puede efectuar un conteo real de las horas empleadas en cada tarea. Lo que es fácil para un obrero en un tajo de obras públicas o para un *pool* de mecanografía. En otros casos, cuando las tareas son variadas y están irregularmente repartidas en el tiempo, hay que proceder al reparto estadístico del empleo del tiempo de los empleados, con las aproximaciones que sean oportunas.

Por último, en ciertos servicios públicos que realizan una actividad compleja, se da un número impresionante de relaciones que son prestaciones recíprocas. Los dos sistemas que más profundamente hemos podido estudiar, el sistema RAMAGE (Racionalización, Modernización y Automatización de la Gestión) del Ministerio del Equipamiento y el «Système Frais» de la Caisse des Dépôts et Consignations simplemente han ignorado el

problema, olvidando las prestaciones recíprocas. Se ha estimado que el coste de una consideración rigurosa excedía a las ventajas que de ello se podrían derivar. Simplificando aún más, la Dirección General de Telecomunicaciones no ha previsto el paso de las secciones auxiliares a las secciones generales. Según nuestros conocimientos, el CNET debe ser uno de los servicios públicos que ha llevado más lejos el análisis de las cargas, ya que prevé una consideración completa. Las prestaciones internas se tratan, cuando se producen entre «servicios de apoyo interno» (informática, imprenta, talleres), por cálculo matricial y, entre servicios de apoyo interno y servicios operativos, por facturación al coste preestablecido (lo que no resuelve el problema de las prestaciones recíprocas, aunque éstas pueden ser escasas en el caso presente).

La dimensión y la complejidad de numerosos servicios públicos impiden implantar un método capaz de satisfacer intelectualmente a un purista de la contabilidad analítica. Pero el problema no está ahí. Es más bien el de concebir un sistema evolutivo, que pueda, paso a paso, describir, de forma cada vez más precisa, las operaciones, independientemente de la búsqueda del «verdadero coste». Por otro lado, las grandes firmas se encuentran con idénticos problemas y tratan de concebir sistemas de contabilidad analítica, compuestos por subsistemas que sólo están relacionados entre ellos a través de precios convencionales (o precios de cesión interna, cuando se trata de filiales de un grupo). También en ellas se ha abandonado la idea de encontrar el «verdadero coste» y de proceder a una consideración «exacta» de las cargas, siendo lo esencial el poder motivador del sistema.

e) La articulación de las diferentes contabilidades

Hemos visto ya que era necesario relacionar entre ellos a los dos sistemas contables para incrementar su fiabilidad. Más precisamente, la articulación de la contabilidad analítica y de la contabilidad presupuestaria se realiza con la técnica de las cuentas reflejas, como en las empresas. Este método no pone en cuestión la autonomía relativa de los diferentes sistemas contables. A título de ejemplo, la Dirección General de Teleco-

municaciones utiliza las cuentas «liquidaciones reflejas» e «ingresos reflejos» para establecer la relación. Cuentas análogas se cree que se utilizan en otras Administraciones (413).

La única dificultad de tal sistema, que no es específica del servicio público, proviene de la multiplicación de las nomenclaturas. El paso de una nomenclatura a otra, con los riesgos de lagunas, está en el origen de los errores. Ello hace también más agudos los problemas de mantenimiento del sistema.

f) *Conclusión*

La contabilidad analítica, traspuesta con algunas modificaciones del sector privado, sólo es un instrumento contable, con las limitaciones inherentes a este tipo de información. Permite describir y controlar la formación de los costes, lo cual es el primer paso hacia una gestión más rigurosa. Pero la dificultad de que hay que definir una producción, relacionarla con los costes y repartir los costes en fijos y variables (¿variables en función de qué actividad?) limitan el alcance de esta herramienta. Fundamentalmente, no permite controlar la misión del servicio público.

Desde esta óptica, desde hace varios años, se desarrolla una reflexión sobre los indicadores, los cuales vienen a completar la información contable.

3. EL DESARROLLO DE SISTEMAS DE INFORMACIÓN MÁS FLEXIBLES: LOS INDICADORES

Estas nuevas investigaciones no son privativas de los servicios públicos. En las empresas, la mayoría de los trabajos sobre el balance social se han orientado en esta dirección (414). Pero el método también puede encontrar otros ámbitos de aplicación. Un indicador en un «dato empírico, o mejor, una medida, que

(413) Suecia, posiblemente, ha sido el país que más ha avanzado en la interconexión de varios sistemas contables con una entrada de información única. Cf. sobre este tema X: «Le budget de programme en Suède», en *Cahiers RCB*, diciembre 1970, pp. 32 a 39.

(414) Cf. sobre este tema: BURLAUD, Alain: *Information des salariés et défaillances de l'entreprise*, Tesis complementaria, París. 1977, pp. 66 a 73.

revela la presencia o la intensidad de un fenómeno o de una variable» (415), por lo tanto, una herramienta casi universal cuyas aplicaciones al control de gestión de los servicios públicos vamos a estudiar. Sin embargo, antes de tratar de esta utilización particular de los indicadores, conviene precisar sus principales características.

a) *Metodología de los indicadores*

«Por su función los observadores distinguen entre:

— Indicadores cognitivos, los cuales traducen los valores reales de los atributos del sistema descrito (...).

— Indicadores normativos, los cuales traducen las preferencias sobre los valores de los atributos del sistema descrito y son, en general, prospectivos (valores futuros deseables)» (416).

De hecho, un mismo indicador puede ser a la vez cognitivo y normativo según el valor que se le atribuya. La única limitación es que los indicadores normativos deben tener, al menos, estructura ordinal.

«Todo indicador es una variable de un modelo y debe, por lo tanto, formar parte de un conjunto coherente y organizado de indicadores independientes definidos conjuntamente a partir de un esquema explicativo, al menos cualitativo, del sistema estudiado» (417). Esto pone en evidencia un triple problema:

— Un indicador es una variable explicativa de un modelo, lo que significa que emprobrece el fenómeno que se considera que representa. Esta esquematización no debe llevar a una imagen sesgada de la realidad. En este sentido, un indicador del tiempo libre que comparase la duración total de la jornada con el número de horas trabajadas, ignoraría una eventual prolongación del tiempo de transporte domicilio-trabajo o el desarrollo del trabajo negro.

— Un indicador debe formar parte de un conjunto, de la misma la forma que el análisis financiero no se puede limitar a

(415) MENDRAS, Henri: *Eléments de sociologie*, Armand Colin, 1967, p. 245.

(416) WALLISER B.: «Indicateurs», en *Auvrage de Méthode*, Ministère de l'Economie et des Finances, junio 1977, p. 4.

(417) *Ibid.*, p. 7.

un único ratio. Por ello, los presupuestos por programas utilizan, para caracterizar cada programa, baterías de indicadores.

— Por último, un indicador está definido a partir de un esquema explicativo, más generalmente, a partir de un sistema de valores, lo que sólo muy rara vez se hace explícito.

Habiendo precisado lo que es un indicador, conviene definir sus cualidades. Walliser (418) indica ocho:

- Pertinencia.
- Objetividad.
- Univocidad (respecto del fenómeno observado).
- Sensibilidad.
- Previsión.
- Fiabilidad.
- Transparencia (es decir, simplicidad de comprensión).
- Accesibilidad (es decir, calculable a partir de magnitudes observables disponibles a un coste aceptable).

Esperemos que existan indicadores que respeten todas estas condiciones...

Por último, a la hora de construir una batería de indicadores, hay cierto número de escollos a evitar.

1) Los indicadores no deben ser demasiado simples. En este sentido, el número de kilómetros de autopistas construidas no tiene significación alguna, si no se distingue el kilometraje en el campo del kilometraje en medios urbanos. Si, además, tal indicador tiene un valor normativo, ello supondría estimular al decisor a multiplicar las autopistas en el campo y, eventualmente, a tomar opciones antieconómicas. El carácter simple y global de un indicador alcanza su límite cuando comienza a presentar un comportamiento perverso.

2) «Los indicadores no deben estimar un fenómeno apoyándose en variables de control» (419). Por ejemplo, la eficacia de una formación universitaria no se puede medir por la tasa de aprobados en los exámenes de esa Universidad. Por el contrario,

(418) *Op. cit.*, pp. 7 y 8.

(419) Se encontrará otra clasificación en Ministère de l'Équipement: «Projet de loi de finances pour 1977», en *Budget de programmes*, Imprimerie Nationale, 1976, p. 8.

la tasa de aprobados en una oposición administrativa, independiente de la Universidad, puede ser significativa.

3) Un indicador no debe estimar un fenómeno A a través de un fenómeno B, con el que está correlacionado, si un tercer fenómeno C puede modificar las relaciones entre A y B. «Así, el número de las infracciones cometidas por los automovilistas no puede ser estimada por el "número de multas", ya que éste depende simultáneamente del número de infracciones y de la intensidad de la represión (las cuales, por otro lado, están relacionadas), que, además, es una variable de control» (420).

b) *La utilización de las baterías de indicadores*

En unas *empresa privada*, el objetivo es satisfacer de la manera más eficaz posible las necesidades solventes. El grado de satisfacción del mercado se mide por la cifra de negocios y la *eficacia*, por la maximización del margen existente entre cifra de negocios y el precio de coste.

Por el contrario, el objetivo de la acción administrativa es con mayor frecuencia un cierto impacto sujeto a la restricción de una economía de medios. Sin embargo, no existe la misma libertad de gestión y de selección de medios. Por ello, en el *Sector Público*, hablaremos de *eficiencia* y no de eficacia. La contabilidad analítica es un buen instrumento de medida de la eficacia y puede adaptarse para poner en evidencia las economías de medios, pero no permite medir un impacto o tener en cuenta las restricciones del Sector Público. Por ejemplo, un ayuntamiento que comprueba que es más rentable dejar que ardan ciertas casas por año, que sostener un parque de bomberos, no puede someterse a la racionalidad económica. Al contrario, ese ayuntamiento deberá tomar como hipótesis que la probabilidad de que ciertos días los bomberos no puedan hacer frente a las necesidades sea casi nula. Unicamente los indicadores pueden captar este hecho. Poincard (421) distingue cuatro categorías de indicadores, según el objeto que describen (422):

(420) *Ibid.*

(421) POINCARD, R.: *Les indicateurs de programme*, Ouvrage de Méthode, Ministère d'Economie et Finances, junio de 1977, p. 16.

(422) Se encontrará otra clasificación en Ministère d'Equipement: «Projet de loi de finances pour 1977», en *Budget de programmes*, Imprimerie Nationale, 1976, p. 8.

1) Los indicadores de medios. Pueden ser sustituidos por una contabilidad analítica de medios (ejemplo: el «Système Frais» de la Caisse de Dépôts et Consignations), aunque pueden, sin embargo, complementarla provechosamente, al describir las unidades físicas que podrán ponerse en relación con los flujos financieros: número de personas y nivel de cualificación, superficie de los locales, número de vehículos, etc.

2) Los indicadores de resultado o de realización. El resultado de un programa es el conjunto de los productos de ese programa, ya sean de naturaleza material, monetaria, jurídica, o informativa. Son los efectos deseados, directos del programa. Ejemplo: longitud de autopistas puestas en servicio, número de planes de ocupación de suelos públicos, etc.

3) Los indicadores de impacto. Describen el efecto último del programa, sus consecuencias económicas y sociales, su utilidad real y no sólo los efectos deseados. Ejemplo: en lugar de estudiar kilómetros de autopistas, se calculará la disminución del tiempo de recorrido (si el trazado de la autopista significa una reducción respecto de la carretera, este indicador de impacto es más significativo que el número de kilómetros), la reducción del número de accidentes, el incremento de tráfico, etc. Los indicadores sociales forman parte generalmente de los indicadores de impacto.

4) Los indicadores de entorno. «El entorno del programa está constituido por todo aquello que puede tener influencia en su funcionamiento o en el empleo de sus resultados, sin depender, sin embargo, de él» (423). Se trata de alguna forma de describir los sucesos exteriores que han podido «parasitar» un programa: fenómenos climáticos excepcionales, movimientos sociales particularmente largos, etc.

En realidad, en muchos casos, los usuarios no disponen de una batería completa de indicadores que puedan describir un programa bajo los cuatro aspectos definidos más arriba. Las dificultades prácticas son inmensas. Por ejemplo, el presupuesto por programas del Ministerio del Equipamiento sólo presenta para cada grupo de programas (agrupación de varios programas

(423) POINSARD: *op. cit.*, p. 7.

de actuación) una docena de indicadores de realizaciones comparados con una cuenta de coste total. Para cada uno de los cinco ámbitos de actividad (agrupación de grupos de programas), sólo hay algunos indicadores de impacto y de entorno, aunque ningún indicador de medios. El Ministerio de Asuntos Exteriores no presenta indicadores de impacto, demasiado difíciles de definir, sólo indicadores de medios, resultados y entorno. Los Ministerios de Agricultura y del Presupuesto sólo cuentan con indicadores de medios y de resultados. En cuanto al Ministerio de Salud y de Trabajo, sólo utiliza indicadores de realizaciones.

El valor absoluto de estos indicadores no tiene gran significación, ya que es difícil encontrar una escala de medida coherente y homogénea. Por el contrario, conservan, al menos, su valor de herramienta esencial para el control de gestión, el cual procede por excepciones (semáforos, umbrales de alerta) o por cálculo de desviaciones respecto de las previsiones o de los patrones.

Al margen de las dificultades de construcción de una batería de indicadores, hay que considerar los problemas ligados a su introducción en un proceso de control de gestión. Juzgar al responsable de una actividad apoyándose en indicadores poco apropiados, puede llevar a comportamientos irracionales. Por ejemplo, a la tasa de ocupación de camas en un hospital no debe concedérsele una importancia demasiado considerable, porque la reacción del cuerpo médico sería prolongar inútilmente las estancias de los enfermos. De forma general, todo sistema de indicadores (como todo sistema de control) tiene tendencia a generar efectos perversos: movilizandó las energías para «trabajar los índices» en lugar de cumplir una función. A medida que se presentan estas desviaciones: hay que modificar los indicadores, hacerlos evolucionar. La creación de esta «dinámica de los indicadores» no es una de las dificultades menores.

c) *Un ensayo de utilización de indicadores en un marco contable: el método de los excedentes*

No vamos a resumir aquí los principios del método de las cuentas de excedentes (424), sino que solamente recordamos

(424) Cf. sobre este tema CERC (Centre d'Etude des Revenues et des Coûts): «Les comptes de surplus des entreprises», Cahier núm. 18, segundo trimestre 1973, *La Documentation Française*, p. 80.

que se trata de analizar en precio y en volumen todas las variaciones de dos cuentas de explotación de una misma empresa. El objetivo es encontrar la relación entre los flujos físicos (captado gracias a los indicadores de volumen) y los flujos financieros que los contables han «olvidado». Ello permite captar y comprender el conjunto de los efectos redistributivos de toda la actividad económica, se trate de una empresa privada o de un Servicio Público. Desgraciadamente, la implantación del método contiene algunas dificultades:

1) El análisis precio-volumen es en la práctica muy delicado. Incluso para una rúbrica aparentemente simple como los salarios, el número de horas trabajadas no es forzosamente un buen indicador de la heterogeneidad de ciertas rúbricas y de su calidad.

2) La derrama de los precios, que no es homotética con todas las rúbricas de la cuenta de explotación, enmascara ciertos efectos redistributivos. La utilización de indicadores de precios permite deducir una imagen más fiel de la realidad (425).

3) El último problema es específico de los servicios públicos: numerosos de entre ellos no tienen productos (no realizan ninguna cifra de negocios), aunque disfrutan de una dotación presupuestaria. ¿Cómo calcular, en este caso, el excedente distribuido (o tomado) a los «clientes»? El contribuyente que paga los servicios no es necesariamente el beneficiario. Al calcular el volumen producido por el servicio público y su valor total (que es igual a la dotación presupuestaria), se puede determinar un «precio» unitario. En el caso de un aumento del volumen y de una baja del «precio» unitario, ¿se puede decir que:

— El contribuyente es beneficiario de la disminución del precio, y

— el usuario, beneficiario del aumento del volumen?

Sin duda, es una solución posible. Pero merecería la pena profundizar más en ella.

La aplicación del método de las cuentas de excedentes al conjunto de los servicios públicos (y no solamente a la EDF, a la

(425) Cf. sobre este punto BURLAUD, Alain: *Comptabilité et inflation*, Cujas, 1979, pp. 200 a 206.

SNCF y a los Charbonnages de France, todos los cuales son servicios públicos de carácter industrial y comercial), permitirá comprender mejor en provecho de quien funcionan, y eventualmente, reorganizar su actividad.

Interesa, por último, indicar que este método, concebido y experimentado en el Sector Público industrial y comercial, es objeto en la actualidad de múltiples aplicaciones en grandes empresas privadas (RONEO, JAEGER, BP, etc.), y que también conoce nuevos desarrollos (fundamentalmente, la utilización de cuentas de excedentes previsionales y su integración en el proceso de elaboración del presupuesto). Es una prueba de que la gran empresa privada tiene preocupaciones macroeconómicas al preocuparse por los efectos redistributivos de su actividad.

4. LA IMPLANTACIÓN DEL CONTROL DE GESTIÓN EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS

Después de haber estudiado rápidamente las herramientas del control de gestión, hay que abordar los problemas planteados por su introducción. Su resolución es al menos tan importante como la puesta a punto de las herramientas adecuadas.

a) *La organización de un servicio de control de gestión*

Una de las ideas fundamentales en la materia es que no hay función de control sin cierta división de tareas (426). La Función Pública está acostumbrada desde, hace tiempo, a esta idea, por la separación de las funciones de ordenador y de contable (Tesorero-Pagador General o TPG) (427). Por el contrario, el problema es bastante reciente cuando se trata del control de gestión.

En la actualidad, dos instituciones realizan funciones de controlador de gestión, como hemos visto:

— *El controlador financiero*, adscrito a la dirección del Presupuesto, quien, introducido en los diferentes servicios

(426) Cf. sobre este punto LASSEGUE, Pierre, y BURLAUD, Alain: *Problèmes généraux de la gestion des entreprises*, Les cours du Droits, 1978, pp. 287 y ss.

(427) Cf. sobre este punto MAGNET, J.: *op. cit.*, pp. 600 y ss.

«gastadores» tiene una misión *permanente* de control de regularidad y de oportunidad.

— *El Tribunal de Cuentas*, quien, según los términos del Decreto de 20 de septiembre de 1968, «procede a la verificación de los documentos justificativos de las operaciones del Estado, para garantizar el control presupuestario y de gestión». La amplitud de su misión está limitada, sin embargo, por su carácter *puntual*.

Esta concepción del control es demasiado estrecha para nuestros objetivos. Estamos ante un control «cortafuegos», cuando lo que buscamos es un instrumento de guía. Estos dos aspectos no son incompatibles y pueden complementarse.

La función de controlador de gestión, en el sentido de guía, debe estar tan descentralizada como sea posible para que sea eficaz. Por ello, no pensamos que haya que confiar esta tarea a una nueva categoría de funcionarios (¡otra más! dirían algunos), o a contables mejor que a ordenadores. Sin embargo, no hay que ocultar las dificultades que entraña. Los ordenadores sólo conocen las operaciones que dan lugar a flujos físicos (que pueden, o no, estar asociados a flujos financieros), los contables, sólo las operaciones que dan lugar a flujos financieros (que pueden, o no, estar asociadas a flujos físicos). A título de ejemplo, un consumo de existencias es un flujo físico sin flujo financiero. La solución preconizada supone, por lo tanto, que se organice una circulación más amplia de la información entre los contables y los ordenadores.

No hay que centralizar el control de gestión, sino difundirlo tan lejos como sea posible a los diferentes servicios, creando, en todos los sitios en que sea posible, «corresponsales» encargados de recoger las informaciones que permitan alimentar el sistema de control de gestión y de interpretar los resultados. Esta solución reduce al mínimo el número de «permanentes del control de gestión» y sensibiliza a un máximo de personas sobre esta reflexión, evitando así una «tecnocratización» del sistema.

Claro está, esta reorganización no es suficiente. Al significar un incremento de las responsabilidades de los diferentes jefes de servicio, necesita cierto número de medidas de acompañamiento con el fin de evitar los conflictos de competencias.

b) *El ejercicio o la práctica del control de gestión*

La organización esbozada debe permitir evitar dos desviaciones posibles:

1) Un control de gestión que funcione en circuito cerrado para las necesidades de un único servicio. Sería la burocratización de la función al mismo tiempo que la negación de su utilidad real. Su único interés residiría entonces en legitimar el poder de la organización (monopolio, derecho de expropiación, establecimiento de tasas, etc.) ante el público *por* recurso a las «3M» (métodos modernos de *management*). Practicar el control de gestión, y saber hacerlo, se convierte en un elemento de la política de relaciones públicas más que en el instrumento permanente de búsqueda de una mayor eficacia.

2) Un control de gestión represivo, el cual paralizaría aún más los servicios administrativos y conduciría a una hipertrofia de la «manía del paraguas». Sin contar con que el reflejo de rechazo podría ser tal en este caso que el propio control de gestión se paralizaría a su vez... Es lo que en las grandes empresas privadas se denomina el *reporting*, manía que consiste en gastar más tiempo en explicar por escrito qué se hace, y por qué se hace algo, que en hacerlo.

La organización que hemos propuesto debe tender hacia una práctica centralizada del control de gestión, basada en la noción de autocontrol, la cual genera una demanda de clarificación de los objetivos (428). La transparencia de los diferentes engranajes administrativos se vería acentuada y el control de su funcionamiento por el Parlamento facilitado. Sin querer destacar demasiado una concepción científica del control parlamentario en detrimento de una concepción política, sería, sin embargo, deseable, reforzar el movimiento RCB y la práctica de los presupuestos por programas a través de un control de gestión de los servicios públicos.

Por último, hemos visto que el control de gestión, a través de su vocabulario, pone en circulación una ideología que es la de las

(428) Ello no significa necesariamente que se adopte una dirección por objetivos (DPO) en el sentido habitual del término y en un contexto de empresa privada.

economías de mercado. Hemos insistido igualmente en que se estimulen las investigaciones actualmente en curso y que terminen en la creación de una herramienta específica para los servicios públicos, con el fin de no privatizar su funcionamiento y sus objetivos. Lograr que este nuevo lenguaje se incorpore a las costumbres administrativas, no es la menor de las dificultades.

La evolución que se insinúa, después de algunos años, justifica, sin embargo, un cierto optimismo. Bajo la presión de la opinión pública, algunos servicios públicos han reaccionado contra las tendencias a la interiorización del poder, de lo que hemos hablado en la primera sección, y deberían, por tanto, estar abiertos a la introducción de un control de gestión que presentase claramente la responsabilidad social de la organización. En este sentido, debería recibir una acogida favorable de los funcionarios preocupados por el servicio al público.

CONCLUSIÓN

El ámbito de la intervención del Estado es, y será, inmenso y contestado. No es la menor de las paradojas. Unos contestan su aptitud para ser «eficaz» en términos puramente económicos, mientras que otros criticarán su incapacidad de dominar al Sector Público por motivos políticos. Para resolver este dilema, para legitimar su existencia, el Sector Público deberá, por lo tanto, ofrecer garantías que le sitúen por encima de toda sospecha. Deberá explicar al público sus condiciones de funcionamiento interno y darle cuenta del grado de cumplimiento de la misión que tiene asignada.

En esta perspectiva, la RCB no es un avatar de una «reformitis» incurable. Se trata, por el contrario, de un movimiento de fondo, de una reacción sana contra una burocratización incontrolada. Sin duda, ha sido un error ser demasiado ambiciosos y comenzar por lo alto. Hacía falta implantar previamente toda una infraestructura contable y extracontable, cuyas grandes líneas hemos intentado definir, que hubiera permitido alimentar a la RCB. ¿Pero se podía hacer aceptar en una sociedad conflictiva este nuevo lenguaje sin presentar el proyecto de

conjunto? La RCB puede haber superado el miedo a la «abstención»...

Si no hemos podido presentar una solución «llave en mano», ofrecer un «prêt-à-porter», es porque el problema es infinitamente amplio y complejo. Intentando simplificar demasiado, se terminaría por confundir «justicia rápida con justicia expeditiva» (429), por poner un ejemplo gráfico. Hay que esperar a la práctica, a que los tanteos de la investigación empírica ofrezcan algunas familias de soluciones. Ya que el empirismo no lleva necesariamente a la ceguera.

Al contrario, a la luz de algunas experiencias recientes, hemos tratado de presentar según qué ejes debía llevarse esta investigación, con el fin de que sea coherente con una cierta concepción del servicio público. El instrumento de medida y control que se utilice no será neutro, ya que incidirá en los comportamientos. El problema, por tanto, es inventar un nuevo lenguaje que ponga en circulación otra ideología distinta de la del beneficio, lo que necesariamente va a ser muy lento.

(429) SAIAS, y LEONARDI, *op. cit.*, p. 34.

PLANIFICACION Y GESTION PRESUPUESTARIA EN LAS UNIVERSIDADES

Hasta los alrededores de los años 60, la gestión de las Universidades estaba dominada por la tradición y la simpleza. Aisladas en un medio ambiente muy neutro, prácticamente no tenían que rendir cuenta alguna ni a las autoridades gubernamentales, ni a la sociedad. La organización interna se basaba fundamentalmente en los principios de la tradición y de la jerarquía y gestionar consistía, para la autoridad suprema, administrar empíricamente y arbitrariamente unos recursos bastantes modestos para la formación de una élite.

Entre los años 1955 y 1956, según países, aparecieron tres fenómenos cuyos efectos combinados vinieron a trastornar la vida de las Universidades:

— *La explosión demográfica posterior a la guerra mundial les alcanza.*

— *Las teorías de la rentabilidad social y de la igualdad de oportunidades ante la Enseñanza Superior incrementan la proporción de candidatos a los estudios universitarios.*

— *La economía mundial vive una larga fase de crecimiento y de euforia.*

En el plano de las relaciones con el medio, se ha concedido una atención preferente al crecimiento, al estar convencidos, tanto los Gobiernos como el cuerpo social, de los rendimientos de la Enseñanza Superior.

El medio interno conoce progresivamente profundas transformaciones. El paso del elitismo a la enseñanza masiva tiene como consecuencia el desarrollo de los movimientos estudiantiles,

mientras que el crecimiento y el rejuvenecimiento del cuerpo docente ponen en cuestión los antiguos criterios de autoridad. La participación se convierte en la regla, y la multiplicación de las comisiones hace la toma de decisiones, cada vez, más larga y compleja.

Sin embargo, en esta época se multiplican las experiencias de planificación: a pesar de la difícil aplicación de las técnicas de la RCB en un ámbito en el que los «productos» son casi inasequibles, las experiencias de cálculo de costes se multiplican, los modelos de simulación o de optimización florecen (en 1972, se pueden citar más de 300 modelos matemáticos referentes a los diversos aspectos de la gestión universitaria). Se ve también a las mayores universidades poner en práctica procesos de planificación a medio y largo plazo, y también procedimientos presupuestarios comparables a los desarrollados por las empresas productivas.

Un tercer período va de 1970 a 1974. La ola demográfica ha pasado y el cambio de coyuntura económica golpea con dureza a las universidades: el paro de los titulados jóvenes no incita a los estudios universitarios, las restricciones presupuestarias llevan a los proveedores de fondos, gobiernos y demás, a la parsimonia y al reforzamiento de los controles, desconfiando el cuerpo social de estas «traga-presupuestos» improductivas. Los términos-clave de la planificación son penuria y crecimiento-cero, al tiempo que su horizonte se acorta del medio al corto plazo por la incertidumbre económica y social.

El medio interno, al menos en los Estados Unidos y Canadá, se degrada igualmente, su futuro se ensombrece, conocen la contestación y la negociación colectiva, mientras que los estudiantes multiplican las pruebas de su desarraigo y de su descontento. En resumen, la contestación invade y bloquea las estructuras participativas creadas en el período anterior:

En este clima inestable y hostil, la planificación se vuelve muy difícil: como dice un administrador universitario norteamericano, W.M. Sibley, «no jugamos al ajedrez, sino al juego oriental del Go.». Por el contrario, bajo la incrementada presión de los Gobiernos y de la sociedad, los sistemas de información se multiplican, los procedimientos de control de gestión se desarrollan, ya que el principal imperativo es demostrar que no se

despilfarra. Por otro lado, en los sistemas nacionales descentralizados, el estudio de mercado y la actuación comercial se convierten en las técnicas de moda: se crean títulos y nuevos servicios, se diversifica, se intenta llegar a nuevas clientelas (formación continua, tercera edad, etc.), en un intento de escapar del fantasma de la regresión.

* * *

Desde el punto de vista de los métodos y técnicas implantadas, conviene distinguir dos casos, según los sistemas de organización nacional.

El primero es el de los sistemas descentralizados, en los que las universidades gozan de una autonomía bastante grande en la gestión de sus medios, como en los países anglosajones, debido a la existencia de un sector privado importante, como en la RFA, donde las universidades dependen de los Länder.

La necesidad de gestionar se siente profundamente en las universidades de esos países, sea en términos simplemente físicos —empleo racional de los medios materiales—, sea en términos financieros. Las instituciones más ricas y más amplias, sobre todo, cuando pertenecen al sector privado, utilizan procedimientos copiados de los de las empresas productivas. Pero «el a medida» es tan oneroso para la mayoría de las universidades que deben mirar al «prêt-à-porter». Por ello, los años 60 contemplan la creación de un cierto número de organismos para-universitarios, cuyo objeto es la puesta a punto de modelos matemáticos generales, o de procedimientos normalizados, que ponen a disposición de los establecimientos de Enseñanza Superior, debiendo éstas últimas adaptarlos a sus propias exigencias. Curiosamente, en el plano del control, los progresos son menores. Cualquiera que sea su estatuto, las universidades deben rendir cuentas, y mucho más cuanto más escépticos son sus socios sobre su eficacia. Se ven asaeteadas por demandas de informes cifrados y el control interno se ciñe, ya que ellas están más preocupadas por situarse con relación al vecino, o respecto de la media, que en sujetarse a normas.

El segundo caso es el de los sistemas nacionales fuertemente centralizados, de los cuales Francia es un ejemplo llevado casi

hasta la caricatura. Las universidades reciben todos sus recursos del Gobierno, quien decide unilateralmente los criterios de reparto y las posibilidades de negociación, por otra parte muy limitadas, se fijan con mayor frecuencia por criterios de orden político que por criterios de gestión.

En este clima poco propicio, las tentativas de planificación o de control de gestión se manifiestan como voluntaristas y existen pocos ejemplos de tentativas que hayan llevado a un implantación efectiva de los instrumentos de gestión. Se podría estar tentado de preguntarse si ciertos administradores de universidades no evitan elaborar informaciones cifradas por temor de que las cifras no sirvan para confirmar lo bien fundadas que están sus reivindicaciones, y si las autoridades centrales no se abstienen de estimular a las universidades a gestionarse racionalmente por temor de verlas descubrir lo bien fundadas que están sus reclamaciones insatisfechas.

Claude Cossu

ANEXOS

ANEXO 1

Ejemplo de presupuesto por programas

PROGRAMA FUNCIONAL 9

PROTECCIÓN Y GESTIÓN DEL MEDIO NATURAL

MEMORIA DE LA POLÍTICA

A) Situación actual

En el marco de la ordenación del territorio, la protección y revalorización de los bienes naturales como el aire, el agua y el suelo son imperativos indispensables para el mantenimiento de los equilibrios naturales. La política correspondiente debe conducir no sólo a la conservación, sino también a la mejora de los equilibrios físicos, químicos y biológicos creados por la interacción de estos tres elementos. Ella está apoyada por la toma de conciencia de la opinión pública y por su sensibilización ante las agresiones sufridas por el medio natural, tales como la polución de los ríos, los incendios de los bloques, la urbanización de los espacios arbolados y el desmantelamiento ocasionado por la travesía de las grandes infraestructuras viarias o por las roturaciones excesivas.

La definición y la puesta en práctica de esta política de medio ambiente se sitúan a nivel interministerial. El Ministerio de Agricultura, por su parte, tiene la responsabilidad de salvaguardia del espacio forestal, de la protección de los suelos contra la erosión torrencial, de la defensa de las tierras contra la crecidas así como la protección y la gestión de los recursos del agua y de

la red hidráulica. En el marco del 7.º Plan, el programa de actuación prioritaria número 24 «Defender el patrimonio natural» afecta muy particularmente a la defensa del bosque mediterráneo contra los incendios y la lucha contra la polución de las aguas.

1.º Las diversas actuaciones e intervenciones referentes a los problemas del agua se tratan en diferentes programas funcionales. Afectan:

— En el nivel del recurso: la evaluación cuantitativa y cualitativa de los recursos de agua y su preservación, principalmente de cara al suministro de agua potable.

— En el nivel de la utilización: desarrollo de una red de distribución susceptible de satisfacer las necesidades de los diferentes usuarios: los hogares (usos domésticos y de entretenimiento), las explotaciones agrícolas y las industrias agrarias y alimentarias.

En este programa se han agrupado las acciones y las intervenciones que se refieren a:

— La policía de las aguas: conversión, salubridad y seguridad públicas, reparto de las aguas, participación en las actuaciones interministeriales de lucha contra la polución.

— Protección de las tierras contra las crecidas.

2.º Además, en lo que se refiere a los bosques, aunque no siempre se puede disociar netamente su papel económico, social y ecológico, sólo los dos últimos se tratan en este programa funcional. Las acciones e intervenciones relativas a la producción y transformación se presentan en otros programas funcionales.

B) Grandes orientaciones de la política seguida

Las orientaciones principales se organizan según los ejes siguientes:

— El mantenimiento en las zonas críticas de una cubierta vegetal sin rentabilidad directa esperada (bosque mediterráneo, bosque de alta montaña, bosque en dunas).

— Protección de los suelos contra la erosión torrencial y de las tierras de los valles contra las inundaciones a través de la regularización del régimen de las aguas.

— La preservación, en el conjunto del territorio, de los recursos de tanto en cantidad, teniendo en cuenta las necesidades crecientes, como en calidad, desde el punto de vista de los riesgos de polución que entrañan los asentamientos urbanos e industriales.

— La protección de las personas y de los bienes en las zonas de montaña contra los riesgos naturales.

— La mejora de la atención al público en los macizos forestales, más especialmente en aquellos situados cerca de las grandes aglomeraciones, en condiciones que garanticen su protección contra posibles degradaciones provenientes del desarrollo de actividades recreativas.

Las acciones e intervenciones ejecutadas en el marco de este programa tiene un efecto beneficioso sobre:

— El suelo: protección del suelo contra las erosiones del viento y del agua, aumento de la capacidad de almacenamiento y de retención del suelo.

— El agua: regularización del régimen de las aguas, reducción de los arrastres sólidos de los torrentes, freno de erosión, mejora de la calidad de las aguas.

— El clima: regularización de la temperatura de la higrometría, de la pluviosidad.

— Alargamiento del período de anegado y protección contra las avalanchas.

— La salud humana: oxigenación y purificación del aire, protección contra los ruidos, implantación de un marco de gestión.

C) Presentación de programas operacionales

El coste global previsto de este programa funcional se eleva a 220 millones de FF.

Los dos programas operativos que contribuyen a este programa funcional son:

9.1 Protección y gestión de los recursos en agua (coste previsto: 20 millones de FF).

9.2 Salvaguardia del espacio forestal (coste previsto: 200 millones).

Programa operativo 9.2. Salvaguardia del espacio forestal

I. ANÁLISIS DEL PROGRAMA OPERACIONAL

A) Orientación general

El bosque constituye la mejor cubierta vegetal permanente, necesaria para preservar los equilibrios naturales tanto físicos y químicos como biológicos. Además, sus papeles económico (producción) y social (gestión) implican el mantenimiento de una tasa de repoblación suficiente.

El bosque, a la vez frágil y amenazado, debe ser protegido contra las múltiples agresiones de que es objeto: las roturaciones para la extensión de cultivos, la urbanización, las infraestructuras de las autopistas o de las líneas eléctricas, incendios, etc.

B) Líneas prioritarias de actuación

Estas se organizan alrededor de los ejes siguientes:

1.^o *Los bosques suburbanos y los bosques con uso turístico:*
Estos bosques cercanos a las grandes aglomeraciones o a zonas turísticas están particularmente expuestos: su protección es un imperativo que necesita de las medidas que a continuación se señalan:

— El reforzamiento del control de las roturaciones a través de la más estricta aplicación de las disposiciones del Código del urbanismo y de la vivienda y del Código forestal, completados por la Ley de 10 de julio de 1973 y de la Ley de protección de la naturaleza de 10 de julio de 1976.

— La extensión del ámbito sujeto al régimen forestal cuya conservación está garantizado por las Leyes y la presencia de un gestor sobre el terreno (la ONF) (430), por la adquisición en favor del Estado o de las Entidades Locales, concediendo prioridad a los bosques de uso público.

— La apertura del ámbito forestal al público respetando los equilibrios naturales:

(430) ONF: Office National des Forêts.

- los bosques sujetos al régimen forestal deben acoger y no sólo tolerar a los visitantes,
- el bosque demanial debe conservar su carácter de espacio natural aparentemente «silvestre».

2.º *El bosque mediterráneo:* La zona mediterránea es particularmente sensible al fuego. En este sentido, el 68 por 100 de las superficies arboladas se han visto atacadas por el fuego, es decir, los dos tercios de las superficies destruidas en Francia en el mismo período. Su protección, y después su repoblación son dos objetivos que se han fijado el Estado y las Entidades Locales, esforzándose en asociar a los propietarios privados. El programa ya terminado «Protección del bosque mediterráneo contra los incendios» emprendidos en el 6.º Plan se continúa a título de programa de actuación prioritaria número 24 en el 7.º Plan «Defender el patrimonio natural».

Las acciones emprendidas se dirigen particularmente a:

- La prevención, a través de la información al público, la vigilancia y el equipamiento de los macizos, su mantenimiento por los zapadores forestales.
- La repoblación con especies forestales menos vulnerables al fuego.
- La delimitación de perímetros de protección y repoblación forestal, en los que las obras de protección, declarados de utilidad pública, están a cargo del Estado, constituyen el núcleo central de la defensa del bosque contra los incendios.
- El establecimiento de sectores de intervención prioritaria, en los que las obras, subvencionadas por el Estado, son a cargo de las Entidades Locales.

3.º *La restauración de terrenos de montaña:* Dos objetivos guían la actuación en este ámbito:

- Proteger las poblaciones, las infraestructuras y la vida rural en general contra los peligros inherentes a la erosión fluvial o torrencial (lavas torrenciales, inundaciones, deslizamientos de terrenos, derrumbamientos y de las avalanchas).
- Acondicionar los recursos naturales (agua y suelo) de las cuencas altas a través de la regularización del régimen de las aguas y la conservación de la pureza de las mismas;

La Ley de 4 de abril de 1882, completada por las Leyes de 16 de agosto y de 6 de enero de 1933, prevé que ciertas obras de «restauración de terrenos de montaña», denominadas «obligatorias», sean realizadas por el Estado, tras su declaración de utilidad pública, en los perímetros creados por decreto. Otras obras, denominadas facultativas, se realizan eventualmente con la ayuda del Estado, a iniciativa de las Entidades Locales, o por particulares, fuera de los perímetros. El Estado aporta igualmente su apoyo en la mejora y equipamiento de los pastos de montaña, con la condición de que su explotación sea compatible con las necesidades de la lucha contra la erosión.

Las repoblaciones con fines de protección del suelo han afectado, después de cien años, a 150.000 hectáreas en los perímetros, y a 100.000 hectáreas, fuera de ellos. Las obras para la lucha contra la erosión torrencial han afectado a 1.500 cursos de agua.

4.º *La fijación de las dunas:* El Decreto de 29 de abril de 1862 confió al Ministerio de Agricultura la responsabilidad de las obras para la fijación, mantenimiento y conservación de las dunas del litoral marítimo; estas obras han afectado a 50.000 hectáreas en una longitud de 450 kilómetros.

C) Acciones e intervenciones a ejecutar

Estas se desarrollan de la forma siguiente:

— Los estudios versarán principalmente sobre la prueba de especies importadas y la multiplicación de las especies indígenas adaptadas.

— El equipamiento turístico, difuso y discreto, deberá afectar a las masas más alejados de los centros urbanos.

— La adquisición de bosques, de espacios forestales y de terrenos a arbolar, se desarrollarán en las zonas más sensibles.

— El esfuerzo en favor de la masa mediterránea se mantendrá:

- La reconstitución del bosque se ha iniciado en las regiones que disponen de equipos contra el fuego a partir de 1976, privilegiando a las especies de sombra.

PROGRAMA FUNCIONAL 9

Protección y gestión del medio natural

CUADRO DE PASO DE LA NOMENCLATURA POR PROGRAMAS A LA NOMENCLATURA JURÍDICA POR CAPÍTULOS Y ARTÍCULOS PARA 1979

| Programas operativos | Presupuesto del Ministerio de Agricultura | | Otras aportaciones presupuestarias del Estado |
|---|--|--|---|
| | Gastos corrientes (Capítulos III y IV) | Gastos de capital (Capítulos V y VI) | |
| 9.1. Protección y gestión de los recursos en agua | 31-01 art. 20 (P), 31-02 art. 10 (P), 31-12 art. 10 (P) y 91 (P). 31-13 art. 10 (P), 31-14 art. 10 + cargas ligadas a los salarios (1). 34-11 art. 90. | 51-12 art. 11 (P). 51-91 art. 10. | |
| 9.2. Salvaguardia del espacio forestal | 31-12 art. 10 (P), 31-13 art. 10 (P), 31-14 art. 90 + cargas ligadas a los salarios (*). 35-92 art. 10 y 90. 44-92 art. 80 y 90. | 51-12 art. 11 (P) 51-92 art. 70, 80 y 90. 61-92 art. 70, 80 y 90 | F.F.N. cap. 09 (P). |

(*) Las dotaciones de los capítulos 31-91 art. 10, 31-90 art. 10, 33-90 art. 10, 34-90 art. 11, 43-91 art. 10, 34-92 art. 10 y 34-93 art. 11 repartidas a prorrata entre los programas del capítulo 31-01 y los de los capítulos 31-91 art. 20, 33-90 art. 20, 34-11 art. 10, 34-90 art. 12, 34-92 art. 20 y 34-93 art. 12 repartidos a prorrata entre los capítulos 31-12, 31-14, aparecen globalizados bajo el epígrafe «Cargas relacionadas con los salarios».

(P) Por partida.

III. COSTE GLOBAL DEL PROGRAMA OPERATIVO

| | 1976 | | 1977 | | 1978 | | 1979 | | |
|--|------|---------|---------|--------|---------|--------|---------|--------|---------|
| | A.P. | C.P. | A.P. | C.P. | A.P. | C.P. | A.P. | C.P. | |
| Gastos de personal | (1) | 1 388 | 6 336 | — | 7 512 | — | 8 483 | — | 10 849 |
| Bienes y servicios de consumo | (2) | 29 838 | 43 967 | 22 | 69 145 | 50 | 63 292 | 1 083 | 71 703 |
| Asistencia y operaciones diversas de distribución | (3) | — | — | — | — | — | — | — | — |
| Intervenciones públicas | (4) | — | 12 099 | — | 12 527 | — | 18 694 | — | 25 794 |
| Ayudas a las inversiones | (5) | 24 300 | 24 180 | 19 500 | 22 000 | 28 160 | 27 150 | 32 310 | 35 300 |
| Inmovilizaciones | (6) | 54 181 | 38 000 | 46 312 | 55 300 | 52 200 | 56 803 | 59 000 | 56 700 |
| Dotaciones no distribuidas | (7) | — | — | — | — | — | — | — | — |
| Total de los gastos del Estado en favor de la agricultura (1+2+3+4+5+6+7)=(8) | | 109 707 | 124 582 | 65 834 | 166 484 | 80 410 | 174 422 | 92 393 | 200 346 |

| | | | | | | | | | |
|--|---|---------|---------|---------|---------|--------|---------|--------|---------|
| Origen de los gastos en favor de la Agricultura del Estado | Total de los gastos corrientes (capítulos II y IV) (9) | — | 17.391 | — | 75.105* | — | 70.104 | — | 86.226 |
| | Total de los gastos de capital (capítulos V y VI) (10) | 109.707 | 90.736 | 65.843* | 77.322* | 80.410 | 84.003 | 92.393 | 92.833 |
| | Total del presupuesto del Ministerio de Agricultura (11) | 109.707 | 108.127 | 65.843 | 152.427 | 80.410 | 154.107 | 92.393 | 179.059 |
| | Cuentas especiales del Tesoro (12) | — | 16.455 | — | 14.057 | — | 20.315 | — | 21.387 |
| | Cargas comunes + BAPSA (parte) + otras (13) | — | — | — | — | — | — | — | — |
| | Total de los gastos del Estado en favor de la Agricultura (8)=(11+12+13)=(14) | 109.707 | 124.582 | 65.843 | 166.484 | 80.410 | 174.422 | 92.393 | 200.346 |
| | Otras contribuciones | — | 858 | — | 856 | — | 1.179 | — | 1.181 |
| | Fondos de apoyo | — | — | — | — | — | — | — | — |

(*) En 1977 se produjo, aplicando la Circular del 11 de diciembre de 1975, relativa a la imputación de las remuneraciones de ciertos agentes, una transferencia del capítulo V al capítulo III. En el mismo sentido se produjo una transferencia, en favor de los antiguos «harkis», desde el capítulo V al capítulo III, por un importe de 54,9 millones de FF.

ANEXO 2

Ejemplo de cuadro de mando de la asistencia pública de París

ADMINISTRACIÓN GENERAL DE LA ASISTENCIA PÚBLICA DE PARÍS.

SUBDIRECCIÓN DE GESTIÓN HOSPITALARIA-CRITERIOS DE GESTIÓN— ESTADO 310

Hospital 61 Necker Categoría Agudos A 31 de diciembre de 1976 Página 4

| Gastos de hospedaje | Línea 1 Gastos brutos Línea 2 Ingresos Línea 3 Gastos netos | | | Medias hospital | | | | Línea 1 Gastos por jornada Línea 2 Unidad por jornada Línea 3 Gastos por unidad | | |
|---|---|------------------|---------------------------|-----------------|------------------|---------------------------|----------------|---|---------------------------|--|
| | Datos y desviación respecto a previsión | | | Mediana AP. | | | | | | |
| Títulos de los gastos y unidades imputaciones presupuestarias | Previsión ingresos AT | Realiza- ción | Desviación en porcent. | Previ- sión | Realiza- ción | Desviación en porcent. | Previ- sión | Realiza- ción | Desviación en porcent. | |
| | | | | | | | | | | |
| Alimentación (comida) 600-6900 | 3.989.447 | 4.405.871 | +10.43 | 1 | 15.285 | +12.29 | 13.329 | 16,227 | +21.74 | |
| | 4.43 | | | 2 | 3.197 | +2.00 | 2.814 | 2,884 | +2.74 | |
| | 3.812.715 | 4.210.691 | +10.43 | 3 | 4.781 | +10.10 | 4.756 | 5,637 | +18.52 | |
| Asistente (comida) 6901-60089 | | | | 1 | | | | | | |
| | | | | 2 | | | | | | |
| | | | | 3 | | | | | | |
| Ropero (jornadas) 6021-6022 | 250.000 | 226.961 | — 9.21 | 1 | 1.002 | — 7.68 | 0,722 | 0,610 | —15.51 | |
| | | | | 2 | | | | | | |
| | | | | 3 | | | | | | |
| Ropa de uso único (jornadas) 60221 | 250.000 | 226.961 | — 9.21 | 1 | 1.604 | +29.67 | 0,414 | 0,538 | +29.95 | |
| | 400.000 | 510.283 | +27.57 | 2 | | | | | | |
| | | | | 3 | | | | | | |
| Rac. M.A. disp. ropa (kg. ropa) 63207-63209-6329-66932 | 400.000 | 510.283 | +27.57 | 1 | 8.425 | +47.37 | 6.301 | 9,853 | +56.37 | |
| | 2.105.720 | 3.050.274 | +44.85 | 2 | 3.857 | +2.90 | 2.981 | 3,277 | +9.92 | |
| | 0.20 | | | 3 | 2.185 | +43.15 | 2.710 | 2,955 | +9.04 | |
| Calefacción (M3 edificio) 60240/41-63240-6343-60249 | 2.101.610 | 3.045.708 | +44.92 | 1 | 6.221 | +16.74 | 5.785 | 5,529 | — 4.42 | |
| | 1.782.200 | 2.048.472 | +14.94 | 2 | 0.791 | +1.64 | 0.651 | 0,659 | +1.22 | |
| | 12.93 | | | 3 | 7.867 | +14.82 | 7,015 | 7,548 | +7.59 | |
| | 1.551.701 | 1.781.639 | +14.81 | | | | | | | |

| Calef. por entrep. (M3 edificio) 63764 | | | | | | | | | | | | | | |
|--|---|---|---|-----------|-----------|--------|---|---|---|--------|--------|--------|-------|-------|
| | | | | | | | | | | | | | | |
| | 1 | 2 | 3 | 1 | 2 | 3 | 1 | 2 | 3 | 1 | 2 | 3 | | |
| Salubridad (M2 edificio) 6023-62762-63763 | | | | 2,165.912 | 2,076.480 | — 4,12 | | | | 7,672 | 7,433 | — 3,11 | 1,081 | 1,298 |
| | | | | 11,64 | | | | | | 0,250 | 0,254 | + 1,60 | 0,229 | 0,230 |
| | | | | 191,372 | 1,823,393 | — 4,72 | | | | 30,696 | 29,246 | — 4,72 | 5,356 | 5,674 |
| Salubridad (M2 edificio) 63763 | | | | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | | | |
| Agua (M3 agua) 6341 | | | | 480,000 | 484,609 | + 0,96 | | | | 1,801 | 1,849 | + 2,66 | 1,332 | 1,474 |
| | | | | 6,4 | | | | | | 1,523 | 1,492 | — 2,03 | 0,956 | 1,057 |
| | | | | 449,280 | 453,594 | + 0,96 | | | | 1,182 | 1,240 | + 4,90 | 1,459 | 1,301 |
| | | | | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | | | |

- La continuación de las obras de acondicionamiento de cuatro perímetros: teniendo en cuenta los tres perímetros tratados con anterioridad, se equiparán a 196.000 hectáreas.

- La creación de tres nuevas unidades de zapadores forestales está considerada en 1979 en el título del programa de actuación prioritaria número 24; se añadirán a las once existentes.

- En montaña, se desarrollarán, principalmente por el Estado, trabajos biológicos (repoblación y reverdeos).

- Se continuará la fijación de la barrera de dunas, y las obras de la primera franja forestal.

CONCLUSION GENERAL

La disonancia entre los términos «Dirección» y «público» conduce inmediatamente a plantearse la cuestión de si es legítimo utilizar la Dirección en el Sector Público.

* * *

Desde el punto de vista de la legitimidad de la Dirección, el contenido de esta obra se puede resumir en cierto número de proporciones esenciales:

- 1) El desarrollo de la Dirección Pública no es una moda, sino una evolución histórica: la de los sistemas de legitimidades que permiten a las organizaciones ejercer su autoridad. La crisis de legitimidad de las grandes organizaciones afecta tanto al sector privado como al Sector Público.

En el lado del sector privado, la Dirección tiende a variar a través de un cambio de objetivo: la búsqueda del beneficio tiende a sustituirse por la responsabilidad social.

En el lado del Sector Público, la legitimidad tiende a basarse menos en la fuente del poder (la potestad pública), o en la finalidad del poder (el servicio público), y más en los métodos del poder.

Estos métodos han de permitir dar una respuesta al doble reproche del que el Sector Público es objeto: la ineficacia y la

inhumanidad. La participación de los usuarios permite corregir en concreto el reproche de la inhumanidad. La Dirección permite actuar, en particular, contra el reproche de la ineficacia.

2) La crisis de legitimidad de las organizaciones públicas provoca una crisis de los lenguajes administrativos tradicionales: a saber, el Derecho, después la Micro-Economía, después la Macro-Economía. Por lo tanto, nuevos lenguajes son necesarios. Se trata, por una parte, de los lenguajes de las Ciencias Sociales, que adquieren un papel creciente en la decisión administrativa, y por otra parte, la Dirección. La Dirección puede, en efecto, ser definida como un lenguaje administrativo particular. Producto de la necesidad de dividir el trabajo intelectual en las grandes empresas, la Dirección puede definirse como la aplicación a estas empresas del análisis de sistemas, el cual permite definir la sintaxis correcta de este lenguaje.

3) La Dirección Pública, sin embargo, no es la mera aplicación de la Dirección al Sector Público (Dirección en sentido estricto). Esta definición, en efecto, da mala cuenta de que la crisis de legitimidad del Sector Público es ante todo, una crisis de legitimidad del límite entre Sector Público y sector privado. La Dirección Pública debe concebirse con una óptica más amplia, independiente de la naturaleza jurídica de la organización afectada.

4) Nosotros proponemos denominar Macro-Dirección, Dirección en sentido amplio, a aquello en lo que se convierte la Dirección de una organización cuando se hace muy grande en relación a su entorno, o también a aquello en lo que se convierte la Dirección de una organización cuando el público (y no sólo el mercado) toma conciencia del efecto de la organización sobre su contexto económico y social. Lo que caracteriza de forma esencial a tal Dirección es que el objetivo perseguido no es otro que la legitimidad misma de la organización afectada.

5) Las características y condiciones de aplicación de la Macro-Dirección son las siguientes:

a) Al tratarse de Dirección, es necesario poder delimitar con precisión la organización a la que se aplica. La Macro-Dirección sólo puede existir si se enraíza en una organización concreta. Desde el punto de vista de la sociedad global, se trata, pues, de

un procedimiento de *suboptimización* a nivel de los sistemas que la componen.

b) Al tratarse de Dirección Pública, es preciso que el público puede identificar a la organización afectada.

6) La Macro-Dirección no constituye un lenguaje exclusivo de la organización de que se trate. Participa con otros lenguajes (jurídicos, políticos) en el funcionamiento de las grandes organizaciones. Constituye una lógica para todos (pudiendo todos los responsables llegar a utilizarla) y no para todo. En el Sector Público viene a suplir las carencias de otras lógicas, cuando éstas se presentan; en el sector privado, cede el paso a otras lógicas (por ejemplo, política o administrativa).

* * *

Definida y delimitada así, la Dirección Pública en sentido amplio o Macro-Dirección puede, pues, aplicarse tanto al Sector Público como la sector privado. La cuestión de la legitimidad de la Dirección nos lleva a la respuesta siguiente: si es legítima, será necesaria en lo sucesivo para gestionar la legitimidad de las grandes organizaciones. Por ello, la parte más importante de esta obra se ha dedicado a la Dirección de la legitimidad.

Hemos explicado los cambios que sufren los conceptos de marketing y de control de gestión cuando se aplican en el marco de la Macro-Dirección. Así, por ejemplo, nos hemos visto obligados a distinguir dos formas de marketing: el marketing del producto y el marketing de la relación, cuya composición permite una estrategia global en organizaciones muy grandes, y a ofrecer un marco coherente para el desarrollo de actuaciones dirigidas a las relaciones con el público. Los ejemplos son los que mejor permiten comprobar cómo estas exigencias se aplican ya y cómo se podrían mejorar.

En materia de control de gestión, se detectan las huellas de la crisis de identidad de las grandes organizaciones, las cuales deben funcionar con sujeción a varias lógicas diferentes, si no contradictorias. La contabilidad analítica y su prolongación, el control presupuestario, no se han podido trasponer desde la industria (representativa de una sociedad productora) a los

Servicios Públicos (más representativos, por sus actividades, de una sociedad de comunicación), sin cierto número de retoques y, sobre todo, de añadidos. Las cuentas de excedentes y las baterías de indicadores permiten alcanzar alguna altura y relativizar la importancia de la búsqueda de un conocimiento exacto del coste de actividades difícilmente aprehensibles.

Las consideraciones sobre la gestión de personal en la Administración permiten comprobar que, incluso en el terreno que puede parecer más cercano a la lógica jurídica y administrativa, se detecta una penetración de la lógica gerencial. Los obstáculos que los Estatutos oponen al desarrollo de las técnicas gerenciales pueden ser bordeados a través de dos caminos: la creación de estructuras paralelas y el desarrollo de la formación y de la información en el marco de las estructuras tradicionales.

* * *

La introducción de la Dirección en la Administración no es una reforma administrativa como las otras. Si bien se puede apoyar en directrices globales, sólo es efectiva cuando se dan ciertas circunstancias: cuando por una u otra razón la legitimidad de la organización está efectivamente en juego. Citemos algunas de las ocasiones de introducción de la Dirección en el Sector Público:

a) *La crisis abierta*

El mal funcionamiento de la Administración conduce a la contestación abierta y activa por parte del público.

b) *La relación con las instancias que detentan el poder de decisión financiero*

Sea para justificar los gastos de los Ministerios ante los representantes elegidos, o para conseguir un arbitraje favorable de las diversas autoridades presupuestarias, la Dirección puede utilizarse como un argumento importante: el dinero obtenido será bien utilizado.

c) *La competencia entre organizaciones*

La relación con las fuentes de financiación se traduce en una competencia que puede llegar a afectar también a las organizaciones públicas. Ello se puede observar, por ejemplo, en las tendencias centrífugas del grupo de Correos y Telecomunicaciones.

d) *La introducción de nuevas tecnologías*

En particular, la informática, al transformar de forma importante la relación Administración-administrado, y al quebrar los hábitos sobre los que ésta se fundaba, se pueden desarrollar gestiones de Dirección para evitar las consecuencias molestas de los cambios. La introducción de la informática es, por otra parte, la ocasión de reconsiderar el funcionamiento de la Administración.

En el sector privado, la introducción de la Macro-Dirección está provocada igualmente por circunstancias particulares: contestación de las asociaciones de consumidores, problemas con el entorno, riesgo de nacionalización, crisis económica mayor, problemas de nacionalidad. Esta última remite a la noción de riesgo político en la gestión internacional de la empresa, donde las fuentes de legitimación van adquiriendo un lugar creciente.

BIBLIOGRAFIA

PRIMERA PARTE

Legitimidad de la Dirección

CAPITULO PRIMERO

CRISIS DE LEGITIMIDAD EN LAS GRANDES ORGANIZACIONES

- BARNARD, Chester I.: *The Function of the Executive*. Harvard University Press Cambridge, 1958, 334 pp.
- BERLE, A. A., y MEANS, G. C.: *The Modern Corporation and Private Property*. New York Mc Millan, 1933.
- BRAIBANT, G., QUESTIAUX N., y WIENER, C.: *Le Contrôle de l'Administration et la Protection des citoyens*. Étude Comparative, Cujas, 1973, 325 pp.
- BURNS y STALKER: *The Management of Innovation*. Tavistock Publication London, 1960.
- CHEVALLIER, J.: *Le Service Public*. PUF, 1971, 95 pp.
- CHEVALLIER, J. y LOSCHAK, D.: *Science Administrative*. Librairie Générale de Droit et Jurisprudence, 1978, Tomo 1, 576 pp. Tomo 2, 697 pp.
- DUESENBERY, James S.: *Income Saving and the Theory of Consumer Behavior*. New York, Oxford University Press, 1967, 128 pp.
- ETZIONI, Amitai. *A sociological Reader on Complex Organizations* Holt, Rinehart and Winston. New York, 1969, 576 pp.
- GOLDNER, F. H.: *La Grande Entreprise dans Société*. Sociologie du travail. 1965, octobre-diciembre.
- L'HERITEAU, Marie-France: *Pourquoi les Entreprises Publiques*. Dossier Thémis, PUF, 1972.
- KATZ y KAHN: *The Social Psychology of Organizations*. John Willey, New York, 1966.
- KNIGHT Frank, H.: *Risk, Uncertainty and Profit*. University of Chicago Press, Chicago, 1971, 382 pp.

- DE LAUBADÈRE, B. A.: *Traité de Droit Administratif*. Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 7.^a ed., 1976, 769 pp.
- LAUFER, Romain: «Crise de Légitimité dans les grandes organisations», en *Revue Française de Gestion*, 1977.
- LAUFER, Romain: *Organizational Choice of MBA Students*. Thèse de Doctorat, Université de Cornell, 1972.
- LAWRENCE, Paul R., y LORSCH, Jay W: *Adapter les structures de l'entreprise. Intégration. Différenciation*, Éd. d'Organisation, 1973, 224 pp.
- LONG, WEIL y BRAIBANT: *Les Grands Arrêts de la Jurisprudence Administrative*. Sirey, 1978.
- NADER, R.: *Corporate Power in America*. Editado por Ralph Nader y Mark T. Green, Pinguin Books, 1977, 297 pp.
- PERROW, Charles: *Organizational Analysis a Sociological Overview*. London, Tavistock, 1970, 192 pp.
- RICE y MILLER: *Systems of Organizations*. Tavistock London, 1966.
- SELZNICK, Philip: *Leadership in administration*. A sociological Interpretation Harper and Row. New York, 1967, 162 pp.
- STASCH, S. F.: *Systems Analysis for Marketing Planning and Control*. Glevview Illinois, London, Scott Foresman, 1972, 552 pp.
- THURMAN, Arnold: *The Folklore of Capitalism*. Yale University Press, New Haven, 1937.

CAPITULO II

DEFINICIÓN DE LA DIRECCIÓN PÚBLICA

- BARAN, Paul A., y SWEETZ, Paul M.: «Monopoly Capital». *Monthly Review Press*, New York, 1966, 402 pp.
- BELLON, Bertrand: *De l'interconnexion des filières aux ensembles marchandises*. Ronéoté CERCA, Université de Paris VII, septembre 1978.
- CYERT Richard, M., y MARCH Jamen, G.: *Processus de décision dans l'entreprise*. Dunod, 1970.
- DETHIER, Robert: «*Les Techniques Modernes de Gestion*» et *l'action administrative*. Octubre 1979. Document ronéoté.
- DUPUY, J. P., y KARSENTY, S.: *L'Invasion Pharmaceutique*. Seuil, 1974, 271 pp.
- EMERY, F. E.: *Systems Thinking*. Selected Readings, Pinguin Book, 1969.
- FOURNIER, Jacques, y QUESTIAUX, Nicole: *Traité du Social*. Situations, luttes politiques, institutions. Dalloz, 1976, 1.104 pp.

- GALBRAITH, John Kenneth: *Le Nouvel État Industriel*. Gallimard, 1974, 439 pp.
- GALY, Ph: *Gérer l'État*. Corriger la déviation bureaucratique. Berger-Levrault, 1977, 241 pp.
- GREFFE, Xavier: *Analyse de la bureaucratie et équipements collectifs*. Colloque CNRS, Paris X, junio, 1979.
- HIRSH, Fred: *Social Limits to Growth*. Routledge and Kegan Paul, 1977, 208 pp.
- INSTITUT FRANÇAIS DES SCIENCES ADMINISTRATIVES: Colloque 5 marzo 1977. *Le pouvoir discrétionnaire et le juge administratif*. Ed. Cujas, 1978, 91 pp.
- LARCON, Jean-Paul, y REITTER, Roland: *Structure de Pouvoir et Identité*. Nathan, 1979, 175 pp.
- MARCH, James G.: *Handbook of Organizations*. Rand Mc Nally, 1965, Chicago I, 11.
- MARCH, James G., y SIMON Herbert, A.: *Les organisations*. Dunod, 1969, 244 pp.
- MARCHESNAY, Michel: *La mésoanalyse: propos d'étape*. Document Ronéoté ERFI, Montpellier, 1978.
- MASSENET, M.: *La nouvelle gestion politique pour un Etat sans bureaucratie*. Ed. Hommes et Techniques, 1975, 145 pp.
- MAYER, René: *Féodalité ou Démocratie*. Éd. Fayard.
- NADER R., GREEN, M., y SELIGMAN, J.: *Taming the giant corporation*. New York, W. W. Norton et Company Inc., 1976, 312 pp.
- PONCELET, M.: *Le Management Public*. Montréal Presses Université Québec, 1979, 193 pp.
- SIMON Herbet, A.: *Administration Behavior*. Mac Millan, New York, 1958.
- SIWEK POUYDESSEAU, Jeanne: «La Critique Idéologique du Management en France». En *Revue Française de Sciences Politiques*, 14 octobre 1979.
- TOURAINE, Alain: *La Société Post-Industrielle*. Denoël, 1969, 319 pp.

CAPITULO III

AMPLITUD DE LA DIRECCIÓN PÚBLICA

- BENETON, Philippe: *Biens collectifs, désertion, protestation et effets pervers*. Document ronéoté.
- BOULDING, Kenneth E.: *The Image: Knowledge in life and society*. Ed. The University of Michigan Press. Ann Arbor Paperback, 1965.

CAHIER DE L'INSTITUT FRANÇAIS DE SCIENCES ADMINISTRATIVES: *Le pouvoir discrétionnaire de l'administration*. Éd. Cujas, 1979.

HIRSHMAN, Albert O.: *Exit, Voice and Loyalty*. Harvard University Press. Cambridge Mass., 1970.

WRIGHT, Vincent: *Le Conseil d'État sous le Second Empire*. Fondation Nationale des Sciences Politiques. Paris, 1972.

SEGUNDA PARTE

Dirección de la Legitimidad

CAPITULO PRIMERO

EL ENFOQUE MARKETING EN EL SECTOR PÚBLICO

- ABDEL, Hadi M.: *Le Public face à l'Administration*. Berger Levrault, 1978, 242 pp.
- ANTOINE, Jacques: *L'opinion, techniques d'enquêtes par sondage*. Dunod, 1969. 274 pp.
- ANTOINE, Jacques: *Le pouvoir et l'opinion*. Éd. Denoël, Coll. Le Point de la Question, 1972, 315 pp.
- BADOC, Michel: *Le Marketing Bancaire*. Les Éd. d'Organisation, 1976, 347 pp.
- BANCEL, Jean-Louis: *Gestion Contractuelle dans l'Administration*. Rapport HEC, 1978.
- BARAQUIN, Y.: «Les Français et la Justice Civile. Enquête psychosociologique auprès des justiciables», en *La Documentation Française*, 1975, 275 pp.
- BAREL, Y.: *La Reproduction Sociale*. Éd. Anthropos, 1973, 559 pp.
- BATAILLE, Georges: *La part maudite*. Éd. de Minuit, 1949, 269 pp.
- BAUER, Raymond: *Social Indicators*. Cambridge Massachussetts MIT Press, 1966, 357 pp.
- BELANGER, Maurice: *L'expérience américaine dans l'éducation de milieux défavorisés: les leçons qu'on peut tirer pour le Québec*. XI Congrès du Québec de l'enfance exceptionnelle.
- BELORGEY, J. M.: *Politique Sociale*. Seghers, 1976.
- BLAIZOT J. C., GILBERT S. y GOMART O.: *Application de l'Approche Marketing à l'amélioration de la relation administration-administré dans le cadre de la sécurité sociale*. Rapport HEC, 1979.
- BON, DELABRE y NIOCHE: «Les abus du marketing», en *Revue Française de Gestion*. Enero 1977.
- BON, Jérôme, LOUPPE, Albert y MENGUY, Michel: *Approche pour définir un marketing public*.
- BOURDIEU, Pierre: *La distinction*. Éd. de Minuit, 1979.
- BOURDIEU, Pierre y DARBEL, Alain: *L'amour de l'art*. Éd. de Minuit, 1971.
- BOURDIEU, Pierre y PASSERON, Jean-Claude: *Les Héritiers*. Éd. de Minuit, 1964.
- BOURGAULT, Jacques y JEANNIOT Pierre J.: *Air Canada et la décision dans l'entreprise publique*. Document ronéoté.

- BUZELAY, A.: *Vérité des Prix et Services Publics*. Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence. Coll. Économie Politique, tomo XIII, 1971, 251 pp.
- CATRICE, Lorey A.: *Rapports avec le Public et Politiques de Gestion des Caisses d'Allocations Familiales*. Paris, CAF, 1973, 372 pp.
- COMMAILLE, J.: *Le Divorce en France de la réforme de 1975 à la sociologie du divorce*. Notes et Études Documentaires núms. 44, 78, 29, septembre 1978. La Documentation Française, 1978, 148 pp.
- CONCIALDI, Pierre; LANDON, Carole; LUCCIONI, Marie-Paule; FONT REAULX, Max, y MARIMBERT, Jean: *Gestion des Services Colectifs Urbains*. Rapport non publié. École des Hautes Études Commerciales, 1977.
- DARDEL, Jean-Yves DAVID, Claire: *Application de l'approche marketing à la relation entre administration et administrés dans les agences financières de bassin*. Rapport HEC, 1979.
- DARRAS: *Le Partage des Bénéfices*. Éd. de Minuit, 1966, 447 pp.
- DELIEZE D. y LEROY X.: *Humanisation des Hôpitaux*. Maloine Éd., 1978, 238 pp.
- DELORS, Jacques: *Contribution à une recherche sur les indicateurs sociaux*. Sedeis, 1971, 393 pp.
- ELKAIN, R.: *Les partenaires économiques des conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement*. Rapport HEC, 1978.
- EVRRARD, Yves y LEMAIRE, Patrick: *Méthodes et Modèles*. 2 vol., Dalloz, 1977.
- FOUROQUET F. y MURARD L.: «Les Équipements du Pouvoir», en *Revue Recherches*, n.º 13, 1 vol., Paris, Union Générale d'Éditions, 1976, 318 pp.
- FRAYSSINET, J.; GUIN, J. P. y BLUM, R.: *Administration et Justice, Administration face aux administrés*. Paris, PUF, 1972, 177 pp.
- GARRET, J.: *The Management of Government*. Pelican Librairie of Business and Management, Pinguin Books, 1972, 303 pp.
- GREFFE, X.: *L'approche Contemporaine de la valeur en Finances Publiques*. Éd. Economica, 1972, 260 pp.
- GUILLER, N. y TUTAL, F. X.: *L'INSEE, une aproche marketing*. Rapport non publié. École des Hautes Études Commerciales, 1979.
- Guide des Centres d'Information et de Documentation de l'Administration. 1. vol., Paris. La Documentation Française, 1978, 241 p.
- HANCK y NALSH, A.: *The Public's Business, the Politics and Practices of Government Corporations*. The Twentieth Century Fund MIT Press, 1978, 436 pp.
- HUGON, Ph.: *Notes Critiques sur l'Économie de l'Éducation appliquée aux paysans sous-développés*. Journée d'Économie Sociale, 7-8-9 junio 1979. CNRS, Université Paris X, Nanterre.

- JURA, M.: *Indicateurs sociaux*. Journées d'Économie Sociale, 7-8-9 junio 1979. CNRS, Université Paris X, Nanterre.
- KAPFERER, Jean-Noël: *Les chemins de la persuasion*. Gauthier Villars, 1978.
- KOTLER Philip et DUBOIS, Bernard: «Le Marketing en Marche», en *Revue Française de Marketing*, marzo-abril 1977.
- LAUFER, Romain: «Le marketing du service public», en *Revue Française de Gestion*, marzo-abril 1977.
- LENDREVIE, J., LINDON, D. y LAUFER, R.: *Mercator: théorie et pratique du marketing*. Dalloz Éd., 1974, 483 pp.
- LINDON: *Marketing Politique et Social*. Dalloz, 1976, 248 pp.
- LOVELOCK, C. y WEINBERG, C. B.: *Readings in Public and Non Profit Marketing*. Scientific Press N. Y., 1978.
- MEISTER, A.: *La participation dans les Associations*. Les Éd. Ouvrières, 1974, 274 pp.
- MASLOW y ABRAHAM, H.: *Motivation and Personality*. Harper and Row. New York, Evareston, London 1954, Organisation de Coopération et de Développement Économiques «Mesure du Bien-Etre social», OCDE, 1976, 243 pp.
- PERRY DONALD, L.: *Social Marketing Strategies*. Goodyear 1976, Pacific Pallisades (col.), 230 pp.
- REVUES RECHERCHES SOCIOGRAPHIQUES: «La Communication Administration publics». Presses Universitaires de l'Université de Laval, Québec, Vol. XVI n.º 3, septiembrediciembre 1975.
- ROUSSEAU, M.: Ville de Paris Gestion des Services Communaux La Maitrise des dépenses de fonctionnement, Plan d'action: Rapport non publié.
- ZALTMAN, Gerald: *Processus and Phenomena of Social Change*. Wiley and Sons, 1973, New York, 463 pp.
- ZALTMAN, Gerald; KOTLER, Philip y KAUFMAN: «The creating social change». Hotl Rinehart and Winston, 1972, 676 pp.

CAPITULO II

LA GESTIÓN DE PERSONAL EN LA FUNCIÓN PÚBLICA

- ASSOCIATION DES ANCIENS ENA: *Les fonctionnaires et la politique*. 1976, 100 pp.
- AYOUB, Éliane: *La formation du personnel administratif dans la fonction publique*. A. Colin, 1969, 176 pp.
- BALZAC, Honoré DE: *Les employés*. Ed. A. Houssiaux, 1855, tomo 3, pp. 133 a 355.

- BLANC, Laurent: *L'adaptation de l'administration du personnel de la fonction publique à l'évolution sociale*. Institut française des sciences administratives, 1968.
- BIRNBAUM, Pierre: *Les sommets de l'État: essai sur l'élite du pouvoir en France*. Seuil, 1977, 180 pp.
- BLET, Véronique; CHANCEL, Jules y GUENA, Guy: *Contractualisation des revendications sociales dans la fonction publique*. Mémoire DES, Paris, 1977, 95 pp.
- BIT; *Liberté syndicale et procédures de détermination des conditions d'emploi dans la fonction publique*. 1977, 2 tomos, 122 + 90 pp.
- BLOCH-LAINE, François: *Profession: fonctionnaires*. Seuil, 1976, 255 pp.
- BODIGUEL, Jean-Louis: *Les anciens élèves de l'ENA*. Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1978, 271 pp.
- BOURDON, Jacques: *Le personnel communal*, Berger Levrault, 1974, 223 pp.
- CABARET, Raymond y PANIER, Roger: *Guide de la fonction publique*, CFDT, 1977, 232 pp.
- CATHERINE, Robert: *Le fonctionnaire français. Introduction à la déontologie de la fonction publique*. Sirey, 1973, 480 pp.
- CROZIER, Michel; FRIEDBERG, Erhard; GRENION, Catherine, y Pierre, THOENIG, Jean-Claude y WORMS, Jean-Pierre: *Où va l'administration française?* Éd. d'Organisation, 1974, 222 pp.
- DELPERÉE, Francis: *L'élaboration du droit disciplinaire de la fonction publique*. LGDJ, 1969, 255 pp.
- GALY, Philippe: *Gérer l'État*. Berger Levrault, 1977, 241 pp.
- GAZIER, François: *La fonction publique dans le monde*. Cujas, 1972, 246 pp.
- GELINIER, Octave: *Direction participative par objectifs*. Hommes et Techniques, 1968, 60 pp.
- JARDILLIER, Pierre: *La gestion prévisionnelle du personnel*. PUF, 1972, 224 pp.
- KESSLER, Marie-Christine y BODIGUEL, Jean-Luc: *Recrutement, statut et formation des fonctionnaires. L'administration vu par les politiques*. Institut français des sciences administratives. Université de Paris-Sud, 10 y 11 febrero 1978.
- KOENIG, Pierre: *La fonction publique en Allemagne fédérale*. PUF, 1973, 96 pp.
- LONG, Marceau: *Éléments d'une politique de prévision des effectifs dans la fonction publique*. ENA, 1966, 27 pp.
- LONG, Marceau y BLANC, Laurent: *L'économie de la fonction publique*. PUF, 1969, 221 pp.
- LOSCHAK, Danièle: *La fonction publique en Grande-Bretagne*. PUF, 1972, 96 pp.

- PARACUELLOS, Jean-Charles: «Le personnel et les méthodes modernes de gestion. L'entreprise publique en question». en *Revue française de gestion* n.º 21, mayo-junio, 1979, p. 97 a 102.
- PIGORS, Paul; MYERS, Charles y MALM, F.T.: *La gestion des ressources humaines*. Éd. Hommes et Techniques, 1976, 380 pp.
- PIQUEMAL, Marcel: *Le fonctionnaire: droits et garanties*. Berger-Levrault, 1973, 432 pp.
- PLANTEY, Alain: *Traité pratique de la fonction publique*. LGDJ, 1971, 2 tomos, 1.047 pp.
- PLANTEY, Alain: *Réformes dans la fonction publique*. LGDJ, 1978, 254 pp.
- PLANTEY, Alain: *Prospective de l'État*. Editions du CNRS, 1975, 306 pp.
- PLANTEY, Alain: *Droit et pratique de la fonction publique internationale*. Éditions du CNRS, 1977, 499 pp.
- ROBERT-DUVILLIERS, Pierre y PAUTI, Jean-Marie: *Rémunérations et avantages sociaux dans la fonction publique*. Berger-Levrault, 1975, 224 pp.
- SAINT-JOURS, Yves: *Les relations du travail dans le secteur public*. LGDJ, 1976, 450 pp.
- SALON, Serge: *Délinquance et répression disciplinaire dans la fonction publique*. LGDJ, 1969, 376 pp.
- SALON, Serge y SILVERA, Victor: *La fonction publique et ses problèmes actuels*. Éd. de l'actualité juridique, 1976, 585 pp.
- SASSIER, Michel: *La fonction personnel dans les établissements publics à caractère industriel et commercial*. Mémoire de DES, IAE, Paris, 91 p.
- SIWEK-POUYDESSEAU, Jeanne: *Quel type de gestion publique: hiérarchique, management, participation ou autogestion? L'administration vue par les politiques*. Institut français des sciences administratives. Université de Paris-Sud, 10 y 11 febrero 1978.
- SIWEK-POUYDESSEAU, Jeanne: «La critique idéologique du management en France», en *Revue française des sciences politiques*, p. 966 a 923, octubre 1974.
- TESTENOIRE, J. P.: *Syndicalisme et fonction publique: le cas du CNRS*. Mémoire de DES, IAE de Paris, 80 pp. + anexos.
- THUILLIER, Guy: *La vie quotidienne dans les Ministères au XIX^e siècle*. Hachette, 1976, 255 pp.
- WEISS, Dimitri: *Relations du travail: employeur, personnel, syndicats, État*. Dunod, 1978, 338 pp.
- V. A.: *Problèmes actuels de gestion des entreprises publiques*. Compte rendu de la journée d'étude du Groupe de réflexion sur les entreprises publiques (GREP). CESA, 17.2.78, 184 pp.
- VASSAL, Jean: «Contrôle de gestion et styles de commandement», en *Revue française de gestion*, enero-febrero 1978, p. 14 a 22.

- VEDRINES, L.: «Diriger par les résultats ou par les objectifs?», en *Hommes et Techniques*, n.º 313, novembre 1970, p. 904 a 907.
- VERDIER, J. M.: *Les relations du travail dans le secteur public en France*. Exposé au 3º congrès mondial de l'Association internationale des relations professionnelles, Londres, septembre 1973.
- VOISSET, Michèle: *Les personnels non titulaires des collectivités locales: évolution et explication du phénomène*. Institut français des sciences administratives. Journée d'études du 22 février 1976, rapport n.º 2, 73 pp.
- VULLIEZ, Christian: *Les grands corps de l'État: ceux qui restent quand les gouvernements changent*, Dunod, 1970, 126 pp.

CAPITULO III

EL CONTROL DE LA GESTIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

- ALBIAN, Daniel y SOULAGE, François: «Le rôle de l'entreprise publique dans la planification», en *Revue française de gestion*, n.º 20, marzo-abril 1979, p. 64 a 66.
- ALBOUY, Michel: «Les ambitions du budget de programmes et les processus de planification formels des organisations», en *Cahiers RCB*, n.º 36, marzo 1979, p. 75 a 83.
- ANASTASSOPOULOS, Jean-Pierre: «Les voies de l'autonomie», en *Revue française de gestion* n.º 20, marzo-abril 1979, p. 52 a 57.
- ARNAUDON, Michel: «Rationalisation des choix budgétaires et développement économique des pays du Tiers-Monde», en *Revue Tiers-Monde*, tomo XII, n.º 47, julio-septiembre 1971, p. 653 a 656.
- AUBY, Jean-Marie y DUCOS-ADER, Robert: *Grands services publics et entreprises nationales*. PUF, 1975, 2 tomos, 423 + 334 pp.
- BADIN, Jean y SIROT, Alain: «Mettre en place des outils de gestion», en *Revue française de gestion*, n.º 21, mayo-junio, 1979, p. 83 a 85.
- BLACHIER, Jean-François: «Système d'information et système de décision», en *Revue française de gestion*, marzo-abril 1977, p. 107 a 111.
- BONNAUD, Brigitte: «Le budget de programmes du ministère des Affaires Étrangères», en *Cahier RCB*, n.º 33, junio 1978, p. 17 a 29.
- BRUTÉ DE REMUR, Damien: *Essai sur la convergence des comptabilités*. Thèse de 3º cycle, Université de Montpellier, mayo 1977, 356 p. + bibliografía y anexos.
- BURLAUD, Alain: «Le contrôle de gestion dans les services publics», en *Revue française de comptabilité*, n.º 88, diciembre 1978, p. 424 a 444.
- BUZELAY, Alain: *Vérité des prix et services publics*. LGDJ, 1971, p. 251.
- CAISSE NATIONALE DES MARCHÉS DE L'ÉTAT (CNME): «Les filiales et participations des entreprises publiques», en *Bulletin d'information de la CNME*, n.º 82, 1.º trimestre 1979, p. 21 a 39.

- CNME: «La notion de centre de profit: son utilité et ses limites», en *Bulletin d'information de la CNME*, n.º 84, 3º trimestre 1979, p. 33 a 56.
- CENTRE D'ÉTUDES DES REVENUS ET DES COÛTS (CERC): «Le coût de l'hospitalisation», en *Cahier*, n.º 35/36, 1977, 229 pp.
- CHARRIER, James: «La Cour des Comptes», en *L'auditeur opérationnel* n.º 40. Enero-febrero 1978, p. 5 a 11.
- COSSU, Claude: «Méthodes de calcul des coûts dans les universités», en *Bulletin Phase 2*, OCDE, novembre 1975, p. 2 a 10.
- COSSU, Claude: «Les coûts: instruments de la planification universitaire», en *Revue internationale de gestion des établissements d'enseignement supérieur*, septembre 1978, volume 2, n.º 2, pp. 241 a 254.
- COSSU, Claude: *Analyse des écarts et contrôle de planification*. Université de Paris 1, dactylographié, 19 pp.
- COURSAGET, Alain y SIROT, Alain: «Les tableaux de bord aux télécommunications. L'entreprise publique en question», en *Revue française de gestion*, n.º 21, mayo-junio, 1979, p. 65 a 87.
- CUENIN, Serge: *Fonctions de coût dans l'université*. Université de Dijon, Institut de Recherche sur l'économie de l'éducation, septembre 1976, 21 pp.
- DEMEESTERE, René y VIENS, Gérard: «Le contrôle de gestion des organisations sans but lucratif», en *Revue française de gestion*, septiembre-octubre, 1976, p. 14 a 24.
- DEMEESTERE, René y VIENS, Gérard: «Peut-on maîtriser la hausse des coûts hospitaliers?», en *Revue française de gestion*, mayo-agosto 1977, p. 25 a 32.
- DENIZOT, François: «Les nouveaux instruments de gestion des établissements et services à caractère social», en *Revue française de comptabilité*, n.º 85, agosto-septiembre 1978, p. 315 a 321.
- DRIOL, Jean: «Réflexions sur le fonde de la comptabilité générale dans un grand établissement financier», en *Revue banque*, n.º 369, enero 1978, p. 89 a 93.
- DUNAND, Philippe y GREFFE, Xavier: *Problèmes budgétaires contemporains. La prévision des recettes et les budgets de programme*. PUF, 1970, 293 pp.
- ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION: *Cinq exercices d'analyses économiques en milieu hospitalier*. ENA, 1974, 76 pp.
- FLAISSIER, J.: *Une méthode de calcul des prix de revient administratifs*. Ministère de l'Économie et des Finances, Direction du Budget, Service Central d'Organisation et Méthodes (SCOM), 1973, 31 pp.
- GALY, Philippe: *Gérer l'État*. Berger Levrault, 1977, 241 pp.
- GAUTHIER, P. H.; GRENON, A.; PINSON, G. y RAMEAU, E.: *Le contrôle de gestion à l'hôpital*. Dunod, 1979, 204 pp.

- GIBERT, Patrick y BERNARD, François: «Contrôle de gestion et organisations publiques», en *Revue française d'administration publique*, abril-junio, 1977, p. 231 a 247.
- GREFFE, Xavier: *L'approche contemporaine de la valeur en finances publiques*. Economica, 1972, 260 pp.
- GUERMONPREZ, Georges: *Les finances départementales*. Berger Levraut, 1977, 182 pp.
- HESTIN, François: «La décentralisation budgétaire à la direction générale des postes. L'entreprise publique en question», en *Revue française de gestion*, n.º 21, mayo-junio 1979, p. 87 a 88.
- HUET, Philippe: *Présentation de la RCB*. Ministère de l'Économie et des Finances. Mission de RCB, enero 1971, 32 pp.
- HOURI, Daniel: *Analyse de systèmes et RCB*. CESA, dactylographié, 52 pp.
- KESSLER, Philippe y TIXIER, François: *le budget de programmes. Un instrument de «management» pour les administrations publiques*. Berger Levraut, 1973, 205 pp.
- LEVY, Emile: «L'hôpital est-il une entreprise?», en *Revue française de gestion*, marzo-abril 1976, p. 9 a 24.
- LEVY-LAMBERT, Hubert y GUILLAUME, Henri: «L'analyse coûts-avantages dans la RCB», en *Cahiers RCB*, diciembre 1970, p. 9 a 17.
- MAGNET, Jacques: *Comptabilité publique*. PUF, 1977, 608 pp.
- MERCIER, Jean-Pierre: «La planification, outil de participation et de communication à la RATP. L'entreprise publique en question», en *Revue française de gestion* n.º 21, mayo-junio, 1979, p. 112 a 114.
- MEUNIER-VILLEJOUBERT, Jeannine: *L'engagement dans le contrôle budgétaire et dans la gestion de la trésorerie*. Thèse d'État, Université de Paris 1, 1979, 276 pp.
- MINISTERE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES.
- Commission de RCB: La RCB dans les administrations. Rapport de synthèse, dactylographié, enero 1978, 88 pp.
 - Direction de la prévision, sous-direction C, groupe d'analyse de programme; les comptes de programme. Memoire de stage de HEC, 1977, 111 pp.
 - Direction de budget, direction de la prévision: Note d'orientation sur les budgets de programme. Dactylographié, 1^{er} septiembere 1976, 10 pp.
 - Commission interministérielle de RCB: Réunion du 31 janvier 1975. Service de l'information, 11 pp.
- NIOCHE, Jean-Pierre: «Gérer l'ambiguïté. L'entreprise publique en question», en *Revue française de gestion*, n.º 21, mayo-junio 1979, p. 76 a 82.

- NORA, Simon: «Bien gérer, c'est choisir. L'entreprise publique en question», en *Revue française de gestion*, n.º 20, marzo-abril 1979, p. 51.
- PAGE, André; COMMUNOD, Noël; PICARD, Marc y EUZET, Bernadette: *Une expérimentation. La mise en place d'un système de comptabilité de gestion au niveau de l'UER*. OCDE-CERI-Groupe de recherche de l'Université des sciences sociales de Grenoble, diciembre 1974, 39 pp.
- POINSARD, R.: *Les indicateurs de programme*. Ministère de l'Économie et des Finances, Ouvrage de méthode, Instruments budgétaires. Junio 1977, 16 pp.
- PRADA y SONRIER, André: *La comptabilité publique*. Berger Levrault, 1978, 411 pp.
- PREMIER MINISTRE: Secrétariat général de groupe central des villes nouvelles: Manuel de contrôle de gestion. Mettre en place un contrôle de gestion efficace dans les établissements publics d'aménagement de villes nouvelles. Ministère de l'Équipement. Direction de l'aménagement foncier et de l'urbanisme. Agosto 1975, dactylographié, 144 pp.
- RAIMBAULT, Michel: *Gestion de l'éducation. Cas A et B*. École Supérieure de Commerce de Paris (ESCP), dactylographié, 1978, 50 pp.
- RAIMBAULT, Michel: *Qu'est-ce que le management public?* EXCP, dactylographié, 1979, 19 pp.
- RICHARD, Jacques: *Comptabilité et systèmes économiques. Comparaison des comptabilités des coûts de RDA et d'URSS avec celles des principaux pays capitalistes*. Thèse d'État, Université de Paris 1, 1.ª parte, 160 pp.
- ROUSSEAU, Michel: *La maîtrise des dépenses de fonctionnement: plan d'action Ville de Paris, gestion des services communaux*. 1977, 53 pp.
- SAIAS, Maurice y LEONARDI, Jean-Paul: «Service public et service du public», en *Revue française de gestion*, mayo-agosto, 1977, p. 9 a 24.
- SAIAS, Maurice et MONTEBELLO, Michel: «Quand les usagers deviennent des clients», en *Revue française de gestion*, n.º 20, marzo-abril 1979, p. 77 à 81.
- SECRÉTARIAT D'ÉTAT AUX UNIVERSITÉS: *Compte rendu de la journée «Université. Cour des Comptes»* de 11 diciembre 1975, 71 pp.
- SEMA (Métro International): *Introduction d'une comptabilité analytique au ministère du Développement Industriel et Scientifique*. Dactylographié, 85 pp.
- STEVELINCK, E.: *La comptabilité industrielle au XVIII^e siècle*. INSECA, n.º 24, 3.º trimestre 1978, p. 7 a 18.
- TERNY, Guy y HUSSAIN, K. M.: «Du calcul et de l'analyse des coûts à la connaissance de l'affectation des ressources dans les universités», en *Revue d'économie politique*, julio 1976, 44 pp.

- THIETART, Raymond-Alain: «Public-privé: une guerre de frontières», en *Revue française de gestion*, n.º 20, marzo-abril 1979, pp. 72 a 79.
- THYRION, Pierrette: *Rapport de atage de maîtrise à l'Aministration française des postes et télécommunications, services des programmes et études économiques*. Université de Paris 1. UER 06, 1975, 62 p. + anexos.
- VASSAL, Jean: «Contrôle de gestion et styles de commandement», en *Revue française de gestion*, enero-febrero 1978, pp. 14 a 22.
- WALLISER B.: *Les indicateurs*. Ministère de l'Économie et des Finances, Ouvrage de méthode, instruments d'analyse, 1977, 14 p.
- VANCIL, Richard F.: *Le contrôle de gestion à la carte*. Harvard/l'Expansion, été 1976, pp. 50 a 60.
- VARIOS autores:
- *Problèmes actuels de gestion des entreprises publiques*. Compte rendu de la journée d'étude du Groupe de réflexion sur les Entreprises Publiques (GREP). CESA, 17 febrero 1978, dactylographié.
 - «La comptabilité de programme», en *Cahier RCB*, n.º 33, junio 1978, 55 pp.
 - «La croissance des dépenses de santé», en *ESCP, Cahiers de recherche*, n.º spécial, 1978, 129 pp.
 - «Le budget de programme en Suède», en *Cahier RCB*, diciembre 1970. pp. 32 a 39.



INAP Instituto Nacional de Administración Pública